



ΣΥΝΗΓΟΡΟΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ
ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΗ ΑΡΧΗ

Κύκλος Ποιότητας Ζωής

ΕΙΔΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ

(ν. 3094/2003 "Συνήγορος του Πολίτη και άλλες διατάξεις", Αρ. 3 § 5)

ΑΠΑΛΛΟΤΡΙΩΣΗ, ΣΤΕΡΗΣΗ, ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΙ ΤΗΣ ΙΔΙΟΚΤΗΣΙΑΣ & ΑΠΟΖΗΜΙΩΣΗ

ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΔΡΑΣΗΣ

Βοηθός Συνήγορος του Πολίτη: Γεωργία Γιαννακούρου

Ομάδα εργασίας : Χ. Αθανασοπούλου, Ζ. Καραμήτρον, Ε. Μαυρομάτη, Μ. Παινέση, Κ. Σκούρα
Συλλογή και επεξεργασία στατιστικών στοιχείων : Β. Τριάντη

ΑΠΡΙΛΙΟΣ 2005

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ	2
1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ	3
2. ΟΙ ΑΝΑΦΟΡΕΣ ΠΟΥ ΕΧΟΥΝ ΥΠΟΒΛΗΘΕΙ ΣΤΟΝ ΣΥΝΗΓΟΡΟ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ: ΠΟΣΟΤΙΚΗ ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ	7
2.1. Χρονολογική κατανομή αναφορών	7
2.2. Θεματική κατανομή αναφορών	7
2.3. Χωροταξική κατανομή αναφορών	9
3. ΟΙ ΕΜΠΛΕΚΟΜΕΝΟΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΙ ΦΟΡΕΙΣ	10
4. ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΔΡΑΣΗΣ	11
4.1. Μακροχρόνια δέσμευση ιδιοκτησίας χωρίς κήρυξη αναγκαστικής απαλλοτρίωσης	11
4.2. Καθυστέρηση στην καταβολή αποζημίωσης επί κηρυχθείσας αναγκαστικής απαλλοτρίωσης	13
4.3. Καθυστέρηση στην καταβολή αποζημίωσης επί στερήσεως χρήσεως ακινήτου....	13
4.4. Επανεπιβολή αναγκαστικής απαλλοτρίωσης χωρίς τη συνδρομή των νομίμων προϋποθέσεων	17
4.5. Λοιπές περιπτώσεις	18
5. ΑΝΑΛΥΣΗ ΤΗΣ ΕΜΠΕΙΡΙΑΣ ΤΟΥ ΣΥΝΗΓΟΡΟΥ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ ΚΑΙ ΔΙΑΠΙΣΤΩΣΕΙΣ ΑΝΑ ΘΕΜΑΤΙΚΗ ΚΑΤΗΓΟΡΙΑ	19
5.1. Δέσμευση ιδιοκτησίας για πολεοδομικούς σκοπούς	19
5.2. Δέσμευση ιδιοκτησίας για πολιτιστικούς σκοπούς	23
5.3. Δέσμευση ιδιοκτησίας για την εκτέλεση δημοσίων έργων	29
5.4. Δέσμευση ιδιοκτησίας για λόγους προστασίας του φυσικού περιβάλλοντος	30
6. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ -ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ	33
ΒΑΣΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	38

Σ Υ Ν Τ Ο Μ Ο Γ Ρ Α Φ Ι Ε Σ

ΑΝ	Αναγκαστικός Νόμος
ΑΠ	Άρειος Πάγος
ΓΟΚ	Γενικός Οικοδομικός Κανονισμός
ΓΠΣ	Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο
ΔΕΚΕ	Διεύθυνση Ελέγχου Κατασκευής Έργων
ΕΛΔΑ	Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΕΠΚΑ	Εφορεία Προϊστορικών και Κλασσικών Αρχαιοτήτων
ΕΣΔΑ	Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΕΤΕΡΠΣ	Ειδικό Ταμείο Εφαρμογής Ρυθμιστικών και Πολεοδομικών Σχεδίων
ΖΟΕ	Ζώνη Οικιστικού Ελέγχου
ΚΑΑΑ	Κώδικας Αναγκαστικών Απαλλοτριώσεων Ακινήτων
ΚΑΣ	Κεντρικό Αρχαιολογικό Συμβούλιο
ΚΝ	Κωδικοποιητικός Νόμος
ΚΥΑ	Κοινή Υπουργική Απόφαση
Ν	Νόμος
ΝΑ	Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση
ΝΔ	Νομοθετικό Διάταγμα
ΝοΒ	Νομικό Βήμα
ΝΣΚ	Νομικό Συμβούλιο του Κράτους
Ολ.	Ολομέλεια
ΟΤΑ	Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης
ΠΔ	Προεδρικό Διάταγμα
ΣτΕ	Συμβούλιο της Επικρατείας
ΣτΠ	Συνήγορος του Πολίτη
ΤΑΠΑ	Ταμείο Αρχαιολογικών Πόρων και Απαλλοτριώσεων
ΥΠΕΧΩΔΕ	Υπουργείο Περιβάλλοντος Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων
ΥΠΠΟ	Υπουργείο Πολιτισμού
ΦΕΚ	Φύλλο Εφημερίδας της Κυβερνήσεως

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Από τον μήνα Οκτώβριο 1998 (έναρξη λειτουργίας του Συνηγόρου του Πολίτη) έως και τον μήνα Ιούνιο 2004, ο Κύκλος Ποιότητας Ζωής δέχθηκε 388 αναφορές, με τις οποίες ζητήθηκε η παρέμβαση της Αρχής για την προστασία ιδιοκτησιακών δικαιωμάτων πολιτών από πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες της διοίκησης. Ο χειρισμός των σχετικών υποθέσεων ανέδειξε τρεις βασικές όψεις διοικητικής παθογένειας.

Πρώτον : σοβαρές καθυστερήσεις κατά τη διαδικασία κήρυξης αναγκαστικής απαλλοτρίωσης για λόγους δημοσίου συμφέροντος καθώς και κατά την καταβολή της σχετικής αποζημίωσης. Καθυστερήσεις που προσλαμβάνουν εκρηκτικές διαστάσεις στις *ρυμοτομικές απαλλοτριώσεις*, με αποτέλεσμα η δέσμευση της ιδιοκτησίας να εκτείνεται σε χρονικά διαστήματα που συχνά υπερβαίνουν την εικοσαετία και σε ακραίες περιπτώσεις εγγίζουν την *εβδομηκονταετία*¹! Σε ορισμένες υποθέσεις μάλιστα και παρά την ύπαρξη ακυρωτικών δικαστικών αποφάσεων, η διοίκηση εμμένει στη διατήρηση ή επανεπιβολή της απαλλοτρίωσης, χωρίς να συντρέχουν οι νόμιμες προϋποθέσεις.

Δεύτερον : μακροχρόνια δέσμευση ιδιοκτησίας χωρίς προηγούμενη κήρυξη αναγκαστικής απαλλοτρίωσης. Το πρόβλημα αναφέρεται ιδίως στις περιπτώσεις των *κοινοφελών χώρων*, δηλαδή στις περιπτώσεις ακινήτων που αφορίζονται από το σχέδιο πόλεως ως χώροι προοριζόμενοι για την ανέγερση κτιρίων ή εγκαταστάσεων κοινοφελούς χαρακτήρα (πχ. σχολεία, νοσοκομεία, δημόσια κτίρια κλπ). Στις περιπτώσεις αυτές, μείζον πρόβλημα αποτελούν οι καθυστερήσεις στην κήρυξη της αναγκαστικής απαλλοτρίωσης των βεβαρημένων ακινήτων και, περαιτέρω, στην καταβολή της νόμιμης αποζημίωσης. Αντίστοιχο πρόβλημα παρατηρείται και επί των δεσμεύσεων ακινήτων *για αρχαιολογικούς σκοπούς*, χωρίς να ακολουθεί η πράξη κήρυξης αναγκαστικής απαλλοτρίωσης, παρά την πάροδο μακρού διαστήματος από την έναρξη της σχετικής διοικητικής διαδικασίας.

Τρίτον : προσωρινή ή οριστική στέρηση της χρήσεως ακινήτων χωρίς καταβολή ή χωρίς έγκαιρη καταβολή της νόμιμης αποζημίωσης. Το πρόβλημα εκδηλώνεται ιδίως στις περιπτώσεις *επιτάξεως ακινήτων* για διάστημα που υπερβαίνει τον εύλογο χρόνο καθώς και στις περιπτώσεις *κατάληψης και χρήσης ακινήτων κατά την εκτέλεση δημοσίων έργων* πριν από τη συντέλεση της απαλλοτρίωσης ή και πέραν αυτής, εφόσον τα υπό κατάληψη ακίνητα δεν περιλαμβάνονται στην απαλλοτριωθείσα για το έργο έκταση. Στην κατηγορία αυτή εντάσσονται και οι καθυστερήσεις που

¹ Σύμφωνα με τα στοιχεία της υπ' αριθμ. 3424/2004 αναφοράς, το ακίνητο του αναφερόμενου αφορίστηκε από το ρυμοτομικό σχέδιο (ΦΕΚ 1Δ' / 01-04-37) ως κοινόχρηστος χώρος, χωρίς να έχει έως σήμερα καταβληθεί η οφειλόμενη αποζημίωση. Η συγκεκριμένη δέσμευση επιβαρύνει την εν λόγω ιδιοκτησία επί 67 συναπτά έτη.

παρατηρούνται κατά τη σύγκληση των επιτροπών που αποφαίνονται, σύμφωνα με την αρχαιολογική νομοθεσία (άρθρο 19 παράγρ. 2 του Ν. 3028/2002), επί της καταβολής αποζημίωσης στους θιγόμενους ιδιοκτήτες σε περίπτωση ουσιώδους προσωρινής ή οριστικής στέρησης ή ουσιώδους περιορισμού της χρήσης του ακινήτου.

Η αποδελτίωση και η συστηματική κατάταξη των σχετικών αναφορών αποδεικνύει ότι το δικαίωμα της ιδιοκτησίας, αν και συνταγματικώς κατοχυρωμένο, δεν τυγχάνει πάντοτε της επιβαλλόμενης προστασίας κατά την άσκηση της διοικητικής δράσης. Στο φαινόμενο αυτό συχνά συμβάλλει και το οικείο νομοθετικό πλαίσιο, το οποίο αφήνει ευρύτητα περιθώρια στη διοίκηση ως προς τον χρόνο προώθησης των σχετικών διοικητικών διαδικασιών, ευνοώντας έτσι την ανάπτυξη διοικητικών πρακτικών αντίθετων προς τη νομιμότητα.

Ειδικά στις περιπτώσεις των *ρυμοτομικών επιβαρύνσεων*, η έλλειψη χρονικών περιορισμών για την πρόοδο της απαλλοτριώσεως των καθοριζομένων από το σχέδιο κοινοχρήστων χώρων και, αντιστοίχως, για την κήρυξη της αναγκαστικής απαλλοτριώσεως των χαρακτηριζομένων κοινωφελών χώρων αναδεικνύονται ως τα δύο μείζονα προβλήματα της οικείας διοικητικής διαδικασίας. Σε αυτά πρέπει να προστεθούν και οι νομικές επιφυλάξεις που γεννά ο θεσμός της *αυτοαποζημίωσης* των θιγομένων παροδίων ιδιοκτητών, ιδίως εν όψει της πρόσφατης νομολογίας του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ), το οποίο έκρινε ότι στερείται λογικής θεμελίωσης το άκαμπτο σύστημα του αμάχητου τεκμηρίου ωφελείας (και, κατ' αποτέλεσμα, αυτοαποζημίωσης) των κυρίων παρόδιων ακινήτων από τη διάνοιξη/ διαπλάτυνση εθνικών, δημοτικών ή επαρχιακών οδών ².

Διαφορετικά είναι τα νομικά διακυβεύματα τα οποία αναδεικνύονται στο πεδίο της σχέσεως μεταξύ *προστασίας του περιβάλλοντος* και προστασίας της ιδιοκτησίας και ειδικότερα στο εύρος των *περιορισμών* που μπορεί να επιβάλλονται στην ιδιοκτησία εν όψει της προστασίας πολιτιστικών ή οικολογικών αγαθών. Από πρακτικής απόψεως, το κρίσιμο ζήτημα που ανακύπτει στις περιπτώσεις αυτές είναι οι *προϋποθέσεις*, υπό τις οποίες η επιβολή των σχετικών περιορισμών θεμελιώνει δικαίωμα αποζημίωσης υπέρ των θιγομένων ιδιοκτητών. Το ζήτημα συναρτάται αναγκαίως με τη φύση, την έκταση και τη διάρκεια των περιορισμών, εν όψει και του νομικού προορισμού των βαρυνόμενων ακινήτων. Σε κάθε περίπτωση, ιδιαίτερο πρόβλημα φαίνεται να ανακύπτει με *τα εκτός σχεδίου πόλεως ακίνητα*, για τα οποία υφίστανται αυξημένες προσδοκίες οικιστικής αξιοποίησης εκ μέρους των ιδιοκτητών, είτε λόγω κεκτημένων δικαιωμάτων (π.χ. έκδοση άδειας οικοδομής), είτε λόγω πραγματικών καταστάσεων που έχουν δημιουργηθεί από μακρού με την ανοχή της

² Κατηκαρίδης και άλλοι κατά Ελλάδα, απόφαση της 24^{ης} Οκτωβρίου 1996, Τσόμτσος και άλλοι κατά Ελλάδα, απόφαση της 24^{ης} Οκτωβρίου 1996, Παπαχελάς κατά Ελλάδα, απόφαση της 25^{ης} Μαρτίου 1999, Azas κατά Ελλάδα, απόφαση της 21^{ης} Μαΐου 2003.

διοίκησης. Η πλούσια ελληνική νομολογία, ιδίως του Συμβουλίου της Επικρατείας, παρέχει εξαιρετικά διαφωτιστικό υλικό για την κατανόηση των σχέσεων αυτών.

Στα κεφάλαια που ακολουθούν, ο Συνήγορος του Πολίτη διεξέρχεται τα σχετικά θέματα επί τη βάση των ερεθισμάτων που προσέλαβε από την έρευνα των σχετικών υποθέσεων που έθεσαν υπ' όψιν του οι πολίτες. Έτσι εξηγείται και η ενίοτε άκρως επιλεκτική προσφυγή στην ισχύουσα νομοθεσία και νομολογία, αλλά και η ιδιαίτερη έμφαση που προσδίδει η παρούσα έκθεση στα ζητήματα των δεσμεύσεων ακινήτων για πολεοδομικούς και πολιτιστικούς σκοπούς, τα οποία, όπως αποτυπώνεται και στα σχετικά στατιστικά στοιχεία, αντιστοιχούν σε ποσοστό 84 % των οικείων αναφορών που χειρίστηκε η Αρχή κατά το διάστημα 1998-2004. Κατά την έννοια αυτή, η ανά χείρας έκθεση δεν αποτελεί συνολική μελέτη του ζητήματος της προστασίας της ιδιοκτησίας στην Ελλάδα ούτε θεωρητική για το θέμα μονογραφία. Μια τέτοια προσέγγιση, ενόψει και του εύρους και της συνθετότητας των ζητημάτων που αναφύονται, θα υπερέβαινε τη θεσμική αποστολή του Συνηγόρου του Πολίτη, που επικεντρώνεται στην τήρηση της νομιμότητας και την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης.

Υπό το πρίσμα των πιο πάνω περιορισμών, η παρούσα έκθεση έχει διττό σκοπό: πρώτον, να καταγράψει βασικές όψεις της διοικητικής παθογένειας στο πεδίο της προστασίας της ιδιοκτησίας, αξιολογώντας, όπου αυτό παρίσταται δυνατόν, και τους παράγοντες που οδηγούν ή συντείνουν στη δημιουργία φαινομένων κακοδιοίκησης· δεύτερον, να συμβάλει στον διάλογο που πρέπει να αναληφθεί στο πεδίο αυτό, με σκοπό τη βελτίωση της διοικητικής δράσης και την προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών. Υπό τη διπλή αυτή οπτική, η παρούσα έκθεση μπορεί να εκληφθεί και ως μια ακτινογραφία των προβλημάτων διοικητικής δράσης που εκδηλώνονται στους συγκεκριμένους τομείς, αποτελώντας και βάση προβληματισμού για την ανάληψη διορθωτικών πρωτοβουλιών.

Η σύνταξη της έκθεσης αποτέλεσε προϊόν συλλογικής εργασίας έξι στελεχών του Συνηγόρου του Πολίτη, που υπηρετούν στον Κύκλο Ποιότητας Ζωής υπό την εποπτεία της αρμόδιας Βοηθού Συνηγόρου. Οι επιστήμονες της Αρχής, κυρίες *Χαρίκλεια Αθανασοπούλου, Ζωή Καραμήτρου, Ελευθερία Μαυρομάτη, Μαρία-Μυρτώ Παινέση και Κωνσταντίνα Σκούρα*, είχαν την επιμέλεια σύνταξης των κειμένων, ενώ η αναζήτηση και επεξεργασία των στατιστικών στοιχείων των αναφορών και η σύνταξη των σχετικών γραφημάτων και πινάκων έγινε από την κυρία *Βασιλική Τριάντη*, διοικητικό στέλεχος του Κύκλου Ποιότητας Ζωής.

Η αντιμετώπιση των διοικητικών δυσλειτουργιών και υστερήσεων και ο σεβασμός των δικαιωμάτων των ιδιοκτητών στις περιπτώσεις στέρησης ή περιορισμού της ιδιοκτησίας για λόγους δημοσίου συμφέροντος, θα αποτελέσει το βασικό στοίχημα τα επόμενα χρόνια για την ορθή εφαρμογή του πολεοδομικού σχεδιασμού, την έγκαιρη εκτέλεση των δημοσίων έργων και την λυσιτελή προστασία του φυσικού και

πολιτιστικού περιβάλλοντος: ιδίως, σε μια χώρα, όπως η Ελλάδα, όπου η ακίνητη μικρή και μεσαία ιδιοκτησία, που κυρίως πλήττεται από την διαπιστούμενη κακοδιοίκηση, αποτέλεσε και αποτελεί το βαθύτερο οικονομικό και πολιτισμικό υπόβαθρο της κοινωνίας.

Στην κατεύθυνση αυτή πρέπει να συμβάλει και ο νομοθέτης, προσδιορίζοντας συγκεκριμένες *διοικητικές διαδικασίες* και συγκεκριμένα *κριτήρια* για την αποζημίωση των θιγομένων ιδιοκτητών στις περιπτώσεις εκείνες, όπου αν και δεν συντρέχει τύποις αναγκαστική απαλλοτρίωση των ακινήτων, οι επιβαλλόμενες απαγορεύσεις μπορεί να οδηγούν σε *de facto αποδυνάμωση* του δικαιώματος της ιδιοκτησίας ή σε περιορισμούς που υπερβαίνουν τα συνταγματικώς ανεκτά όρια. Στις περιπτώσεις αυτές πρέπει, μεταξύ άλλων, να προβλεφθούν συγκεκριμένα *αντισταθμιστικά μέτρα* και να ενσωματωθούν στις οικείες διοικητικές διαδικασίες *διαδικαστικές εγγυήσεις, κριτήρια και μέθοδοι* που θα επιτρέψουν στη διοίκηση να εκτιμήσει την ανάγκη, τη διάρκεια και το ύψος της ενδεχόμενης αποζημίωσης, με βάση τις αρχές της ισότητας, της αναλογικότητας και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης. Αντίστοιχη μέριμνα πρέπει να ληφθεί και για την αποζημίωση των θιγομένων από τις *ρυμοτομικές επιβαρύνσεις* για το διάστημα που υπερβαίνει τον εύλογο χρόνο διατήρησης των σχετικών δεσμεύσεων, ώστε να μην απαξιώνεται η ιδιοκτησία λόγω μακροχρόνιων δεσμεύσεων. Στην κατεύθυνση αυτή συγκλίνουν άλλωστε τα πορίσματα της νομολογίας του ΕΔΔΑ και των εθνικών δικαστηρίων, τα οποία αποτελούν και άξονες για τη διατύπωση των μεθοδολογικών προτάσεων του Συνηγόρου του Πολίτη.

Ο Συνήγορος του Πολίτη γνωρίζει ότι η εφαρμογή των προτάσεων αυτών δεν είναι εύκολη υπόθεση· πολλώ δε μάλλον όταν συνεπάγεται και μια ευρύτερη αλλαγή «*παραδείγματος*» στην οργάνωση και δράση της διοίκησης και στην κρατούσα διοικητική διαδικασία στην Ελλάδα, που διακρίνεται από εσωστρέφεια, ακαμψία, βραδύτητα και φεραλισμό. Τα δείγματα πάντως που υπάρχουν ήδη, όπως στην περίπτωση της νομοθεσίας για την προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς (άρθρα 18 και 19 Ν. 3028/2002), δείχνουν ότι, παρά τις αναμενόμενες δυσκολίες, *δεν είναι ανέφικτη η κανονιστική τυποποίηση των δικαιωμάτων των ιδιωτών* και ειδικότερα του δικαιώματος αποζημίωσης των δικαιούχων είτε λόγω απαλλοτρίωσης, είτε λόγω στέρησης της χρήσης του ακινήτου, του δικαιώματος κάλυψης της δαπάνης για την εκτέλεση εργασιών προστασίας του, καθώς και του δικαιώματος άσκησης διοικητικής προσφυγής κατά των σχετικών διοικητικών πράξεων.

Ο Συνήγορος του Πολίτη τρέφει την πεποίθηση ότι, με την παρούσα έκθεση, εισάγει στη δημόσια συζήτηση ένα θέμα ώριμο για τη λήψη αποφάσεων και συγκεκριμένων μέτρων· προτίθεται δε να παρακολουθήσει εφεξής συστηματικά τις σχετικές εξελίξεις, ενώ περαιτέρω προσφέρεται να συμμετάσχει, εφόσον του ζητηθεί, στον ενδεικνυόμενο διοικητικό διάλογο, καταθέτοντας την εμπειρία, τις σκέψεις και τις εκτιμήσεις του.

2. ΟΙ ΑΝΑΦΟΡΕΣ ΠΟΥ ΕΧΟΥΝ ΥΠΟΒΛΗΘΕΙ ΣΤΟΝ ΣΥΝΗΓΟΡΟ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ: ΠΟΣΟΤΙΚΗ ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ

2.1. Χρονολογική κατανομή αναφορών

Από την 1^η Οκτωβρίου 1998, ημερομηνία έναρξης της λειτουργίας του Συνήγορου του Πολίτη, έως και τον Ιούνιο 2004, η Αρχή και ειδικότερα ο Κύκλος Ποιότητας Ζωής δέχθηκε συνολικά 388 αναφορές, που αφορούν δεσμεύσεις ακινήτων για λόγους δημοσίου συμφέροντος.

Στην πρώτη ετήσια έκθεση του Συνηγόρου του Πολίτη, που καλύπτει μόνον τους τρεις τελευταίους μήνες του 1998, η Αρχή δέχθηκε συνολικώς 440 αναφορές, από τις οποίες 31 σχετικές με δεσμεύσεις ιδιοκτησιών, δηλαδή ποσοστό 8% επί του συνόλου. Αν και τα στατιστικά στοιχεία αφορούν μόνο τρεις μήνες, είναι δηλωτικά της ύπαρξης του προβλήματος των δεσμεύσεων.

Η πρώτη ετήσια έκθεση που περιέχει στοιχεία για το σύνολο του έτους, αυτή του 1999, εμφανίζει σημαντική αύξηση του ποσοστού των σχετικών με δεσμεύσεις ιδιοκτησιών αναφορών (22%). Το έτος 2000 παρατηρείται εισροή παραπλήσιου ποσοστού αναφορών, γεγονός που υποδηλώνει ότι το εν λόγω πρόβλημα αφορά περίπου το 1/4 των υποθέσεων του Κύκλου Ποιότητας Ζωής.

Αν και μειωμένο, σημαντικό είναι το ποσοστό των σχετικών αναφορών και κατά τα έτη 2001, 2002 και 2003, κατά τα οποία ανέρχεται σε 14%, 16% και 11% αντιστοίχως επί του συνόλου των εισερχομένων αναφορών στον Κύκλο Ποιότητας Ζωής.

Σύμφωνα με τα στατιστικά στοιχεία του έτους 2004, ο αριθμός των αναφορών που αφορούν τις δεσμεύσεις ιδιοκτησίας και το ιδιοκτησιακό καθεστώς ακινήτων κυμάνθηκε περίπου στα ίδια ποσοστιαία επίπεδα με το προηγούμενο έτος (11,84%).

2.2 Θεματική κατανομή αναφορών

Από τις αναφορές που αφορούν δεσμεύσεις ακινήτων, οι δεσμεύσεις που οφείλονται σε πολεοδομικούς λόγους καταλαμβάνουν το μισό (50%) . Μεγάλο, επίσης, ποσοστό αναφορών αντιπροσωπεύουν οι δεσμεύσεις για πολιτιστικούς λόγους, οι οποίες κατέχουν τη δεύτερη θέση στο γράφημα 2, με ποσοστό 34%. Ακολουθούν οι αναφορές που αφορούν δεσμεύσεις ιδιοκτησιών για την κατασκευή δημοσίων έργων με ποσοστό 9%, ενώ μικρό σχετικά ποσοστό (3%) καταλαμβάνουν οι αναφορές που αφορούν δεσμεύσεις ακινήτων για την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος, καθώς μόνον δεκατρείς (13) αναφορές της κατηγορίας αυτής έχουν περιέλθει στο Συνήγορο του Πολίτη κατά τη διάρκεια των έξι ετών λειτουργίας του.

Τέλος, ποσοστό 4% επί του συνόλου των καταγεγραμμένων αναφορών καταλαμβάνουν οι υποθέσεις δεσμεύσεων για άλλους σκοπούς, όπως δεσμεύσεις ακινήτων λόγω επιτάξεως, επιβολή περιορισμών στην εκμετάλλευση των διατηρητέων ακινήτων, καταλήψεις ακινήτων, απαλλοτριώσεις εκτάσεων πλησίον αερολιμένων, επιβολή περιορισμών χρήσης γης για κάλυψη στρατιωτικών αναγκών κ.λπ. Εδώ εντάσσονται και οι δεσμεύσεις ιδιοκτησιών για λόγους προστασίας του φυσικού περιβάλλοντος, δεσμεύσεις που συναρτώνται με τη διαδικασία καθορισμού αιγιαλού και παραλίας, καθώς και οι υποθέσεις, στις οποίες οι εμπλεκόμενες υπηρεσίες δεν έχουν καν απαντήσει στους ενδιαφερόμενους .

Όπως προκύπτει από την ποιοτική ανάλυση των στατιστικών στοιχείων του γραφήματος 2, οι υποθέσεις που αφορούν δεσμεύσεις ιδιοκτησιών μπορούν να ταξινομηθούν κατ' ουσίαν σε δύο μεγάλες κατηγορίες: α) στις δεσμεύσεις για πολεοδομικούς λόγους, και β) στις δεσμεύσεις για αρχαιολογικούς λόγους (συνολικό ποσοστό 84%). Στην πραγματικότητα, ωστόσο, αρκετές αναφορές αντιστοιχούν σε περισσότερες της μιας κατηγορίες (π.χ. ταυτόχρονη δέσμευση ιδιοκτησίας για πολεοδομικούς και πολιτιστικούς σκοπούς) ή δεν μπορούν να υπαχθούν σαφώς σε κάποια από τις ανωτέρω κατηγορίες (π.χ. επιβολή περιορισμών στις χρήσεις γης πλησίον αμυντικών περιοχών), και για τον λόγο αυτό κατατάσσονται στην κατηγορία των «λοιπών περιπτώσεων».

Το υψηλό ποσοστό των αναφορών που αφορούν μακροχρόνιες δεσμεύσεις ακινήτων για πολεοδομικούς και πολιτιστικούς σκοπούς αναδεικνύει ως κύρια προβλήματα την *έλλειψη διαθέσιμων πιστώσεων* των υπόχρεων φορέων και την *αδυναμία αποτελεσματικού οικονομικού προγραμματισμού και ιεράρχησης των αιτημάτων αποζημίωσης*. Δυστοκία επίσης χαρακτηρίζει και τις διοικητικές διαδικασίες εκτίμησης των οφειλόμενων αποζημιώσεων κατά την εφαρμογή των σχεδίων πόλεως ή τη στέρηση της χρήσεως ακινήτων για αρχαιολογικούς σκοπούς.

Αντιθέτως, το μικρό ποσοστό αναφορών με αντικείμενο τις δεσμεύσεις ακινήτων για την εκτέλεση δημοσίων έργων (πχ. κατασκευή ή διαπλάτυνση οδών) υποδηλώνει την σχετικά ικανοποιητική διαδικασία προγραμματισμού των έργων, στο κόστος εκτέλεσης των οποίων κατά κανόνα συμπεριλαμβάνεται η τακτοποίηση των οικονομικών εκκρεμοτήτων των θιγομένων ιδιοκτητών και η καταβολή των οφειλόμενων αποζημιώσεων.

Τέλος, η κατηγορία των δεσμεύσεων ακινήτων για λόγους προστασίας φυσικού περιβάλλοντος, η οποία περιλαμβάνει ως επί το πλείστον περιπτώσεις επιβολής περιορισμών σε ιδιοκτησίες ύστερα από τον καθορισμό οριογραμμής αιγιαλού, παλαιού αιγιαλού και ζώνης παραλίας, καταλαμβάνει το μικρότερο ποσοστό σε σχέση με τις προαναφερθείσες κατηγορίες, καθώς τα προβλήματα που διερευνά ο Κύκλος Ποιότητας Ζωής αφορούν συνήθως την καταπάτηση των σχετικών εκτάσεων

από ιδιώτες με την ανάληψη παράνομων δραστηριοτήτων και παρεμβάσεων εν γένει. Στο μικρό ποσοστό υποθέσεων της κατηγορίας αυτής αναμφίβολα συμβάλλει και ο - επί του παρόντος- μικρός αριθμός κηρύξεων περιοχών φυσικών οικοτόπων και οικοτόπων των ειδών ως προστατευτέων σύμφωνα με την ισχύουσα εθνική (άρθρα 18-21 Ν.1650/1986) και κοινοτική νομοθεσία (οδηγίες 79/409 και 92/43). Εφόσον, πάντως, στο μέλλον επιτευχθούν ταχύτεροι ρυθμοί στην κήρυξη των συγκεκριμένων περιοχών, με αντίστοιχη επιβολή περιοριστικών όρων στην ιδιοκτησία, θα πρέπει να αναμένεται σημαντική αύξηση των αναφορών στην κατηγορία αυτή.

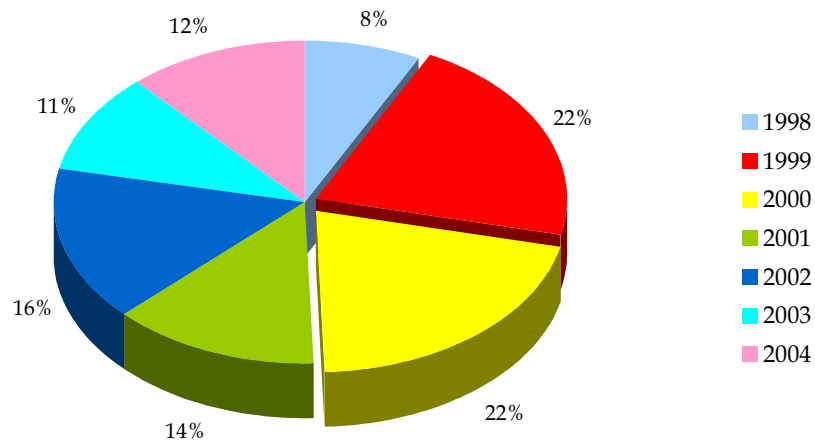
2.3 Χωροταξική κατανομή αναφορών

Στον χάρτη που ακολουθεί παρουσιάζεται η ανά Περιφέρεια ποσοστιαία κατανομή των αναφορών που εξέτασε ο Κύκλος Ποιότητας Ζωής κατά το διάστημα Οκτωβρίου 1998 - Ιουνίου 2004 και οι οποίες αφορούν δεσμεύσεις ακινήτων. Το υψηλότερο ποσοστό αναφορών εντοπίζεται στην Περιφέρεια Αττικής (39%), ενώ το χαμηλότερο παρουσιάζεται εντός των διοικητικών ορίων της Περιφέρειας Δυτικής Μακεδονίας (1%). Μεγάλο ποσοστό αναφορών προέρχεται από την Περιφέρεια της Κεντρικής Μακεδονίας (12%) και ακολουθούν οι Περιφέρειες της Πελοποννήσου (9%) και της Κρήτης (7%). Οι Περιφέρειες Βορείου Αιγαίου και Ιονίων Νήσων συγκεντρώνουν αυτοτελώς μικρότερο αριθμό αναφορών (ποσοστά 4% και 2% αντίστοιχα), σε σύγκριση με άλλες περιφέρειες· εντούτοις, συνολικά, εντός των ορίων της νησιωτικής Ελλάδας συγκεντρώνεται ποσοστό 19% του συνόλου των αναφορών. Τέλος, οι Περιφέρειες Ηπείρου, Θεσσαλίας και Δυτικής Ελλάδας φέρονται να εμφανίζουν τα μικρότερα προβλήματα, με ποσοστά αναφορών 2%, 4% και 5% αντίστοιχα.

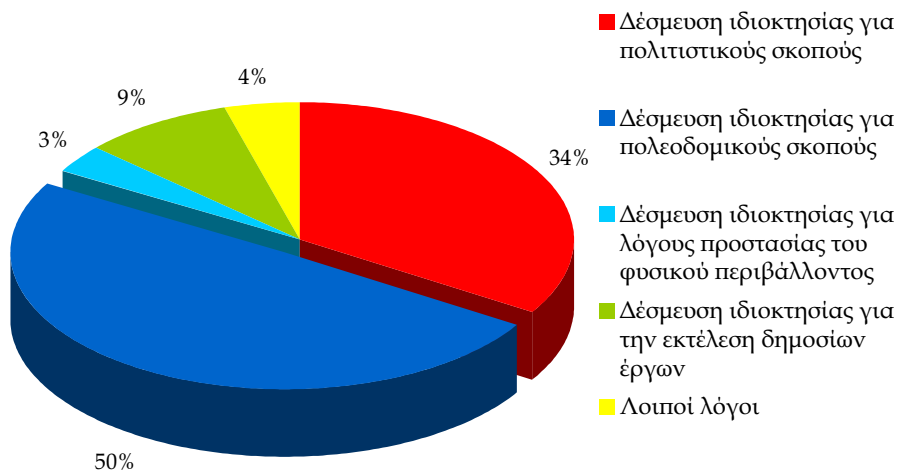
Η ποιοτική ανάλυση της γεωγραφικής κατανομής των υποθέσεων δεσμεύσεων ιδιοκτησιών καταδεικνύει την μεγαλύτερη συγκέντρωση στις περιφέρειες εντός των οποίων συμπεριλαμβάνονται τα μεγάλα αστικά κέντρα (Περιφέρεια Αττικής και Κεντρικής Μακεδονίας), στα οποία υφίσταται έντονη πληθυσμιακή συγκέντρωση, ιδιαίτερα αυξημένη οικοδομική δραστηριότητα και περιορισμένη έκταση των κλήρων. Ακολουθεί η νησιωτική Ελλάδα, λόγω της γεωμορφολογίας της (ως επί το πλείστον παράκτιες περιοχές) και της μεγάλης αξίας της γης. Το μικρό ποσοστό υποθέσεων δεσμεύσεων ιδιοκτησιών σε κάποιες άλλες περιφέρειες μπορεί ίσως να ερμηνευτεί ως αποτέλεσμα αφενός περιορισμένης οικιστικής ανάπτυξης και αφετέρου μεγάλης απόστασης των κατοίκων των περιοχών αυτών από τα κέντρα λήψης αποφάσεων και από τον Συνήγορο του Πολίτη.

ΣΥΝΗΓΟΡΟΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ
ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΗ ΑΡΧΗ

Γράφημα 1 : Δέσμευση ιδιοκτησίας - Χρονολογική κατανομή αναφορών (Οκτώβριος 1998 - Δεκέμβριος 2004)



Γράφημα 2: Δέσμευση ιδιοκτησίας - Θεματική κατανομή αναφορών (Οκτώβριος 1998 - Ιούνιος 2004)



ΣΥΝΗΓΟΡΟΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ
ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΗ ΑΡΧΗ

Δέσμευση ιδιοκτησίας - Χωροταξική κατανομή αναφορών (Οκτώβριος 1998 - Ιούνιος 2004)



3. ΟΙ ΕΜΠΛΕΚΟΜΕΝΟΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΙ ΦΟΡΕΙΣ

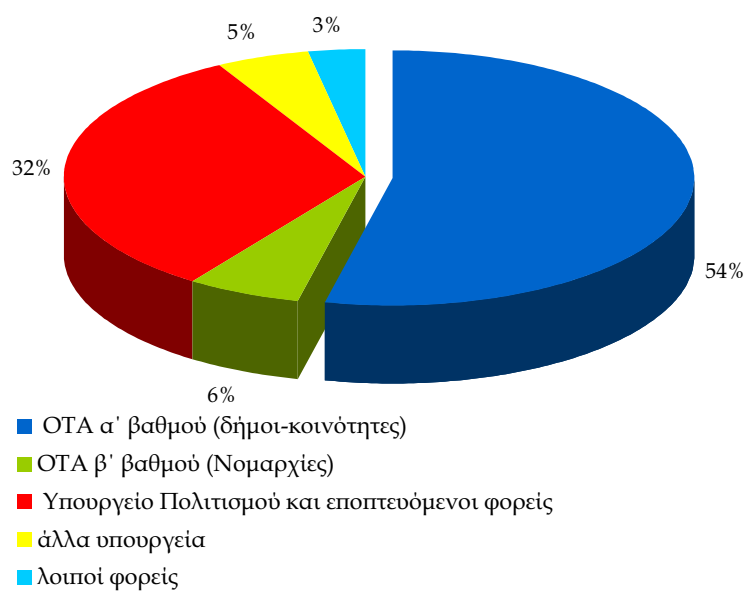
Όπως προκύπτει από την εμπειρία του Συνηγόρου του Πολίτη, οι εμπλεκόμενοι διοικητικοί φορείς στο πεδίο των δεσμεύσεων ιδιοκτησιών καλύπτουν όλο το φάσμα της δημόσιας διοίκησης. Όπως απεικονίζεται ειδικότερα στο γράφημα 3, την πρώτη θέση κακοδιοίκησης, όσον αφορά τις δεσμεύσεις ιδιοκτησιών, κατέχουν οι ΟΤΑ α΄ βαθμού (Δήμοι-Κοινότητες), με ποσοστό 54% επί του συνόλου των αναφορών, ενώ οι ΟΤΑ β΄ βαθμού (Νομαρχίες) κατέχουν την τρίτη θέση, με ποσοστό 6%.

Το υψηλό ποσοστό αναφορών με εμπλεκόμενους τους ΟΤΑ α΄ και β΄ βαθμού (60%) καταδεικνύει ότι και στο πεδίο της προστασίας της ιδιοκτησίας η τοπική αυτοδιοίκηση παρουσιάζει σοβαρές παθογένειες. Οι παθογένειες αυτές εκδηλώνονται ιδίως στο πεδίο της εφαρμογής των ρυμοτομικών σχεδίων, όπως αποδεικνύει και ο υψηλός αριθμός αναφορών με εμπλεκόμενους ΟΤΑ, που έχουν ως αντικείμενο προβλήματα υπέρμετρης καθυστέρησης κατά τη σύνταξη των πράξεων εφαρμογής και των πράξεων τακτοποίησης, αναλογισμού και προσκυρώσεως ακινήτων, σε εφαρμογή των σχεδίων πόλεως. Αξίζει να σημειωθεί ότι κατά τον χειρισμό των σχετικών αναφορών, η Αρχή έρχεται συχνά αντιμέτωπη με αντιλήψεις αιρετών αρχόντων που προτάσσουν την ικανοποίηση πολιτικών ισορροπιών και οικονομικοκοινωνικών σταθμίσεων έναντι της τήρησης της νομιμότητας και εν προκειμένω της προστασίας της ιδιοκτησίας.

Τη δεύτερη θέση, με ποσοστό 32%, επί των βάσιμων αναφορών, καταλαμβάνει το Υπουργείο Πολιτισμού και οι εποπτευόμενοι από αυτό φορείς (Ταμείο Αρχαιολογικών Πόρων και Απαλλοτριώσεων).

Την τέταρτη θέση καταλαμβάνουν το ΥΠΕΧΩΔΕ και άλλα Υπουργεία με ποσοστό 5% επί των βάσιμων αναφορών, ενώ στην πέμπτη θέση, με ποσοστό 3%, ακολουθούν οι λοιποί φορείς, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνονται η ΔΕΗ, ο ΟΕΚ, η ΑΤΤΙΚΟ ΜΕΤΡΟ Α.Ε, τα Λιμενικά Ταμεία και το Γενικό Επιτελείο Στρατού.

Γράφημα 3 : Διοικητικοί φορείς και κακοδιοίκηση (Οκτώβριος 1998 – Ιούνιος 2004)



4. ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΔΡΑΣΗΣ

Οι περιορισμοί της ιδιοκτησίας πρέπει να θεσπίζονται με αντικειμενικά κριτήρια και να αποβλέπουν στην εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος³, έχουν δε ως προϋπόθεση την καταβολή αποζημίωσης στον θιγόμενο ιδιοκτήτη στην περίπτωση που καθιστούν αδρανή την ιδιοκτησία σε σχέση με τον προορισμό της ή αναιρούν ουσιαστικά τη χρήση της. Τα αναφερόμενα προβλήματα διοικητικής δράσης αφορούν τόσο την *μακροχρόνια δέσμευση ακινήτων χωρίς κήρυξη αναγκαστικής απαλλοτρίωσης*, όσο και τις παρατηρούμενες *καθυστερήσεις κατά την καταβολή της νόμιμης αποζημίωσης* μετά την κήρυξη της απαλλοτρίωσης, καθώς και τις περιπτώσεις οριστικής ή προσωρινής *στέρησης της χρήσεως ακινήτου χωρίς καταβολή αποζημίωσης*. Στη συνέχεια, επιχειρείται η τυποποίηση των αναφερόμενων προβλημάτων διοικητικής δράσης, με βάση τις αναφορές που ερεύνησε ο Συνήγορος του Πολίτη.

4.1. Μακροχρόνια δέσμευση ιδιοκτησίας χωρίς κήρυξη αναγκαστικής απαλλοτρίωσης

Την πλέον αντιπροσωπευτική μορφή κακοδιοίκησης, σύμφωνα με την εμπειρία του Συνηγόρου του Πολίτη, αποτελούν οι δεσμεύσεις ιδιοκτησιών χωρίς την κήρυξη αναγκαστικής απαλλοτρίωσης, οι οποίες ανέρχονται σε ποσοστό 42 %.

Το πρόβλημα στις περιπτώσεις αυτές αναφέρεται κυρίως στις δεσμεύσεις ιδιοκτησιών για *αρχαιολογικούς σκοπούς*, είτε μετά από θετική εισήγηση της αρμόδιας Εφορείας Αρχαιοτήτων προς την κεντρική υπηρεσία του Υπουργείου Πολιτισμού για κήρυξη της απαλλοτρίωσης, είτε μετά από σχετική γνωμοδότηση του Κεντρικού Αρχαιολογικού Συμβουλίου, χωρίς να ακολουθεί η πράξη κήρυξης αναγκαστικής απαλλοτρίωσης, παρά την πάροδο μακρού διαστήματος από την έναρξη της σχετικής διοικητικής διαδικασίας.

Αντίστοιχο πρόβλημα ανακύπτει και στις περιπτώσεις υπέρμετρης χρονικά διατήρησης των πολεοδομικών βαρών, δηλαδή στις περιπτώσεις ακινήτων που χαρακτηρίζονται από τα σχέδια πόλεως⁴ ως *κοινοφελείς χώροι* (π.χ. βρεφονηπιακοί σταθμοί, σχολικά κτήρια, αθλητικές εγκαταστάσεις, Κ.Α.Π.Η.), χωρίς να ακολουθήσει η απαιτούμενη κήρυξη της αναγκαστικής απαλλοτρίωσης και η καταβολή της νόμιμης αποζημίωσης στους θιγόμενους ιδιοκτήτες, παρά την πάροδο ευλόγου χρόνου από τον χαρακτηρισμό του ακινήτου ως κοινοφελούς χώρου.

³ Κ. Χορομίδης, Το Δίκαιο της Ρυμοτομίας και του Πολεοδομικού Σχεδιασμού, Θεσσαλονίκη 2002, σελ. 28.

⁴ Στην έννοια των πολεοδομικών σχεδίων υπάγονται τα σχέδια πόλεως του άρθρου 1 του Ν.Δ της 17.07.1923 και οι πολεοδομικές μελέτες του άρθρου 6 του Ν. 1337/83.

Ο κατά περίπτωση ακριβής καθορισμός του χρονικού διαστήματος που ανταποκρίνεται στην έννοια του ευλόγου χρόνου αποτελεί αντικείμενο δικαστικής κρίσης και έχει διαμορφωθεί συναφής νομολογία⁵. Η νομολογία βρίθει πάντως περιπτώσεων όπου η διατήρηση της ιδιοκτησίας υπό καθεστώς πολεοδομικής δέσμευσης υπερέβη τα 30⁶, 28⁷ και 27 έτη⁸, αντιστοίχως, ενώ, εξ αντιδιαστολής, προκύπτει ότι τα οκτώ έτη έχουν μάλλον παγιωθεί νομολογιακά ως ανεκτός χρόνος διατήρησης των ως άνω δεσμεύσεων⁹.

Όπως προκύπτει από την εμπειρία του Συνηγόρου του Πολίτη, η διατήρηση των πολεοδομικών βαρών πέραν του ευλόγου χρόνου, ως πρόβλημα διοικητικής δράσης, ανέρχεται σε ποσοστό 16%.

Το ζήτημα της μακροχρόνιας δέσμευσης ιδιοκτησίας εξετάστηκε και από το ΕΔΔΑ στην υπόθεση Πιαλόπουλος και άλλοι κ. Ελλάδος, για την οποία υποβλήθηκε αναφορά και στον Συνήγορο του Πολίτη από έναν από τους διαδίκους (αρ.πρωτ.19442/12.11.2003).¹⁰ Οι ενδιαφερόμενοι υπέβαλαν τον Φεβρουάριο του 1987 αίτηση για την έκδοση οικοδομικής άδειας για την ανοικοδόμηση εμπορικού κέντρου σε οικόπεδο στο Νέο Ψυχικό. Η έκδοση της άδειας εκκρεμούσε επί ένα χρόνο λόγω επιβολής αναστολής εκδόσεως οικοδομικών αδειών για κτίρια εμπορικού χαρακτήρα στο Νέο Ψυχικό, ενώ, εν συνεχεία, τροποποιήθηκαν οι χρήσεις γης στην περιοχή, και η χρήση στο οικοδομικό τετράγωνο των προσφευγόντων μεταβλήθηκε από χώρο ανάπτυξης σε χώρο πρασίνου. Με την υπ' αρ. 9779/1991 απόφαση του Εφετείου Αθηνών αναγνωρίστηκε η αυτοδίκαιη άρση της απαλλοτρίωσης, λόγω της άπρακτης παρόδου δεκαοκτώ μηνών από τον προσδιορισμό τιμής μονάδος χωρίς καταβολή της αποζημίωσης. Στη συνέχεια, ακολούθησαν και άλλες προτάσεις για κήρυξη απαλλοτρίωσης και διαπραγμάτευση για το ποια δημόσια αρχή ήταν αρμόδια να καταβάλει την αποζημίωση, με αποτέλεσμα οι ιδιοκτήτες να μην μπορούν να εκμεταλλευθούν την ιδιοκτησία τους. Το Δικαστήριο έκρινε ότι τα μέτρα αυτά υπάγονται στο πρώτο εδάφιο της παραγρ.1 του άρθρου 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου και, συνεπώς, πρέπει να διευκρινιστεί, αν τηρήθηκε η αναγκαία εύλογη ισορροπία μεταξύ των απαιτήσεων του γενικού συμφέροντος και της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων του ανθρώπου. Στο πλαίσιο αυτό, το Δικαστήριο διαπίστωσε ότι οι προσφεύγοντες από το 1987 στερήθηκαν του

⁵ Βλ. ενδεικτικά ΣτΕ 1795/1987, 385/1997, 1451/1998, 2673/1999, 3250/1999.

⁶ ΣτΕ 643/1998, το επίδικο ακίνητο είχε χαρακτηριστεί ως χώρος για την ανέγερση σχολείου.

⁷ ΣτΕ 2421/1999, το επίδικο ακίνητο είχε χαρακτηριστεί ως χώρος για την ανέγερση γαλλικού δημοτικού σχολείου.

⁸ ΣτΕ 749/1997, το ακίνητο είχε χαρακτηριστεί ως χώρος για την ανέγερση κτιρίου του Υπουργείου Συγκοινωνιών.

⁹ Βλ. ενδεικτικά ΣτΕ 4689/1997 και 592/1999. Επίσης, Ι. Λελούδα - Καραγιαννοπούλου, Τα όρια δεσμεύσεως της ιδιοκτησίας, ΝοΒ 1992, σελ. 656 επ.

¹⁰ Κατά την εξέταση της σχετικής αναφοράς και μετά τους μακροχρόνιους δικαστικούς αγώνες των αναφερομένων ουδεμία εξέλιξη υπήρξε μέχρι σήμερα προς την κατεύθυνση της δικαίωσής τους.

δικαιώματος απόλαυσης της ιδιοκτησίας τους χωρίς να τους καταβληθεί αποζημίωση, λόγος για τον οποίο υπήρξε παραβίαση του άρθρου 1.¹¹

Σύμφωνα με τα ανωτέρω, το ΕΔΔΑ επιδίκασε στους ενδιαφερομένους αποζημίωση ύψους 3.850.000 Ευρώ για την υλική ζημία που υπέστησαν από τη στέρηση της χρήσης της ιδιοκτησίας τους και 40.000 Ευρώ για τη μη χρηματική ζημία.¹² Αν και η επιδικασθείσα αποζημίωση καταβλήθηκε στους ενδιαφερομένους, η δέσμευση της ιδιοκτησίας τους διατηρήθηκε και για τον λόγο αυτό υποβλήθηκε αναφορά στο Συνήγορο του Πολίτη, η οποία ερευνάται.

4.2. Καθυστέρηση στην καταβολή αποζημίωσης επί κηρυχθείσας αναγκαστικής απαλλοτριώσεως

Η κατηγορία των περιπτώσεων καθυστέρησης στην καταβολή αποζημίωσης επί κηρυχθείσας αναγκαστικής απαλλοτριώσεως ανέρχεται σε ποσοστό 25%, καταλαμβάνοντας την αμέσως επόμενη θέση στο γράφημα 4. Οι σχετικές αναφορές κατατάσσονται περαιτέρω σε δύο υποκατηγορίες και συγκεκριμένα: α) στις υποθέσεις καθυστέρησης καταβολής της αποζημίωσης μετά τον προσδιορισμό τιμής μονάδος (15%), η οποία συνήθως οφείλεται σε έλλειψη των απαραίτητων πιστώσεων, και β) στις υποθέσεις στις οποίες παρατηρείται είτε καθυστέρηση για την υποβολή αίτησης για τον δικαστικό προσδιορισμό της αποζημίωσης (επί κοινών απαλλοτριώσεων) ή καθυστέρηση στην προώθηση των διαδικασιών εφαρμογής του ρυμοτομικού σχεδίου (επί ρυμοτομικών απαλλοτριώσεων) (10%).

4.3. Καθυστέρηση στην καταβολή αποζημίωσης επί στερήσεως χρήσεως ακινήτου

Σύμφωνα με το άρθρο 17 παράγρ. 2 του Συντάγματος, η δυνατότητα στέρησης της ιδιοκτησίας για λόγους δημόσιας ωφέλειας παρέχεται εφόσον έχει προηγηθεί πλήρης αποζημίωση. Όπως εξάλλου έχει κριθεί νομολογιακά, η επιβολή περιορισμών στο δικαίωμα της ιδιοκτησίας είναι συνταγματικώς ανεκτή, εφόσον συντρέχουν οι εξής προϋποθέσεις: α) ύπαρξη σχετικού νόμου, β) ύπαρξη λόγων εξυπηρέτησης δημοσίου συμφέροντος, και γ) μη αποδυνάμωση (μερική στέρηση) ή ματαίωση (πλήρης στέρηση) της κατά προορισμόν χρήσης της ιδιοκτησίας¹³. Σε περίπτωση μερικής ή πλήρους στέρησης της κατά προορισμόν χρήσης της ιδιοκτησίας, θεμελιώνεται δικαίωμα του ιδιοκτήτη για αποζημίωση¹⁴.

¹¹ Πιαλόπουλος και άλλοι κ. Ελλάδος, απόφαση της 15^{ης} Μαΐου 2001, παρ.54-62.

¹² Πιαλόπουλος και άλλοι κ. Ελλάδος (απόφαση αποζημίωσης), απόφαση της 27^{ης} Ιουνίου 2002, παρ.18-23.

¹³ Δ. Φιλίππου-Αλ. Ροϊλός, Το Δίκαιο της Αναγκαστικής Απαλλοτριώσεως, σ. 11.

¹⁴ Άρθρο 19 Ν.3028/2002, ΣτΕ 4050/1976, ΣτΕ Ολ. 3146/86, ΣτΕ 1517/93, ΣτΕ 1712/2002.

Η έννοια του προορισμού της ιδιοκτησίας περιλαμβάνει το φάσμα των δυνατών χρήσεών της. Σύμφωνα με την κρατούσα νομολογία, για τα εκτός σχεδίου ακίνητα η κατά προορισμόν χρήση της ιδιοκτησίας είναι η αγροτική εκμετάλλευση και για τις εντός σχεδίου περιοχές η αστική (οικοδομική), αντίστοιχα¹⁵. Στέρηση χρήσεως μπορεί να επέλθει στις περιπτώσεις επιτάξεων που αφορούν προσωρινή στέρηση της χρήσεως της ιδιοκτησίας, προκειμένου να ικανοποιηθεί έκτακτη και άμεση δημόσια ανάγκη, καθώς και στις περιπτώσεις δέσμευσης ακινήτων για λόγους προστασίας του φυσικού (π.χ. Ζώνες Οικιστικού Ελέγχου, περιοχές προστασίας της φύσης και του τοπίου) ή του πολιτιστικού περιβάλλοντος.

Από τη διερεύνηση των αναφορών, η οποία, όπως ελέγχθη παραπάνω, καλύπτει το χρονικό διάστημα Οκτώβριος 1998 – Ιούνιος 2004, ο Συνήγορος του Πολίτη διαπίστωσε ότι οι υποθέσεις της κατηγορίας αυτής αφορούν κυρίως *επιτάξεις* και *δεσμεύσεις* ακινήτων για λόγους προστασίας του πολιτιστικού περιβάλλοντος. Οι σχετικές με την μη καταβολή αποζημίωσης αναφορές, σε περίπτωση στέρησης χρήσης ιδιοκτησίας, αντιπροσωπεύουν ποσοστό 5%, το οποίο διαμορφώνεται ανάλογα με τον προσωρινό ή οριστικό χαρακτήρα της στέρησης σε 2% και 3%, αντίστοιχα.

A. Στέρηση χρήσεως ακινήτου για λόγους προστασίας του πολιτιστικού περιβάλλοντος

Στην περίπτωση ουσιώδους προσωρινής στέρησης ή ουσιώδους προσωρινού περιορισμού της κατά προορισμόν χρήσης ακινήτου, προβλέπεται από το άρθρο 19 παράγρ. 2 του Ν. 3028/2002 η καταβολή αποζημίωσης. Περαιτέρω, στην παράγρ. 3 του ίδιου άρθρου ορίζεται ότι : «*Σε περίπτωση ουσιώδους οριστικού περιορισμού ή οριστικής στέρησης της κατά προορισμό χρήσης του όλου ακινήτου, καταβάλλεται πλήρης αποζημίωση*»¹⁶, ενώ στην παράγρ. 7 προβλέπεται ότι στην περίπτωση που η προβλεπόμενη αποζημίωση, λόγω στέρησης ή περιορισμού χρήσης ακινήτου, προσεγγίζει την αξία του ακινήτου, τότε αυτό κηρύσσεται απαλλοτριωτέο.

Ειδικότερα, σύμφωνα με την παράγρ. 6 του άρθρου 19, ύστερα από γνώμη επιτροπής η οποία κρίνει εάν συντρέχουν οι προϋποθέσεις καταβολής αποζημίωσης, καθώς επίσης και το ύψος αυτής, εκδίδεται υπουργική απόφαση, η οποία ρυθμίζει τελικώς τα ως άνω ζητήματα. Η σύσταση και οι αρμοδιότητες της εν λόγω επιτροπής και γενικότερα ο τρόπος λειτουργίας της, καθώς και όλες οι σχετικές λεπτομέρειες καθορίζονται με κοινή απόφαση των Υπουργών Οικονομίας και Οικονομικών και Πολιτισμού, η οποία εκδόθηκε το 2003 (υπ' αριθμ. ΥΠΠΟ/ΓΝΟΣ/9130/03, ΦΕΚ

¹⁵ Βλ. ενδεικτικά ΣτΕ 695/1986 και 1424/1990.

¹⁶ Ο Συνήγορος του Πολίτη εμφορείται από την πεποίθηση ότι η διατυπωθείσα από το ΤΑΠΑ στο υπ' αριθμ. πρωτ. Π. 8445/23-08-04 έγγραφο προς τις περιφερειακές υπηρεσίες του ΥΠΠΟ άποψη ότι: «...ο σκοπός της στέρησης πρέπει να θεωρείται προσωρινός, γι' αυτό δεν είναι δυνατόν να δεχόμεθα αιτήματα που διαρκούν πολλά χρόνια ή στη χειρότερη περίπτωση μας επιβάλλονται δικαστικά οι εξοφλήσεις λόγω αγωγών των ενδιαφερομένων, οι οποίοι έχουν έτσι ένα πάγιο εισόδημα εις βάρος της Υπηρεσίας» έρχεται σε ευθεία και πλήρη αντίθεση με το γράμμα και το πνεύμα του νόμου.

229B/28-02-03). Όπως προκύπτει από τη διερεύνηση οικείων αναφορών¹⁷, οι αρμόδιες επιτροπές του άρθρου 19 παράγρ. 6 του Ν. 3028/2002 σε ορισμένους νομούς έχουν ήδη συγκροτηθεί, προκειμένου να κρίνουν αιτήματα πολιτών για χορήγηση αποζημίωσης λόγω στέρησης χρήσης των ακινήτων τους. Σε μερικές περιπτώσεις έχουν εκδοθεί και αποφάσεις επί των αιτημάτων αυτών¹⁸, ύστερα από έντονες διαμεσολαβητικές προσπάθειες της Αρχής και μετά την πάροδο μεγάλου χρονικού διαστήματος.

Αν και το χρονικό διάστημα που έχει μεσολαβήσει από την έκδοση της ως άνω κανονιστικής υπουργικής απόφασεως είναι σχετικώς μικρό (2 έτη)¹⁹, διαφαίνονται ήδη ορισμένες δυσλειτουργίες κατά την επιτέλεση του έργου των επιτροπών. Οι δυσλειτουργίες αυτές συναρτώνται κυρίως με την αδυναμία σύγκλησης των επιτροπών εντός του προβλεπόμενου από την προαναφερόμενη απόφαση χρονικού διαστήματος. Αδυναμία που φαίνεται να οφείλεται τόσο στη σύνθεση των επιτροπών, στις οποίες συμμετέχουν πολλά μέλη προερχόμενα από διαφορετικές δημόσιες υπηρεσίες, όσο και στον ιδιαίτερα αυξημένο φόρτο εργασίας του Προέδρου τους, ο οποίος είναι μέλος του κύριου προσωπικού του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους (ΝΣΚ), του Γραφείου Νομικού Συμβούλου ή Δικαστικού Γραφείου της έδρας της Επιτροπής.

Πάντως, οι επιτροπές αυτές στην πορεία του χρόνου πρέπει να διασφαλίσουν την αναγκαία συχνότητα συνεδριάσεων, προκειμένου να μην σωρεύονται εκκρεμείς υποθέσεις για μεγάλα χρονικά διαστήματα.

B. Στέρηση χρήσεως ακινήτου λόγω επιτάξεως

Σύμφωνα με το άρθρο 18 Σ. (παράγρ. 3) και τον Ν. 4442/1929, όπως έχει τροποποιηθεί με το άρθρο 1 του Ν. 611/1977 και το Ν.Δ. 68/1973, επιτρέπεται, εν όψει της ικανοποίησης έκτακτης και πρόσκαιρης στρατιωτικής ανάγκης, η *επίταξη ακινήτου*, η οποία, όμως, δεν μπορεί να διατηρηθεί για διάστημα που υπερβαίνει τον εύλογο χρόνο, συνεπαγόμενη άλλως την αναγκαστική απαλλοτρίωση του ακινήτου²⁰.

¹⁷ Η εμπειρία του Συνηγόρου του Πολίτη αναφορικά με αιτήματα πολιτών για καταβολή αποζημίωσης λόγω στέρησης χρήσης ακινήτων είναι περιορισμένη, λόγω της εισαγωγής της σχετικής ρύθμισης μόλις το έτος 2002 με τον νέο αρχαιολογικό νόμο (3028/2002) και του καθορισμού της σύστασης και λειτουργίας των αρμοδίων επιτροπών το 2003 με την έκδοση της υπ' αριθμ. ΥΠΠΟ/ΓΝΟΣ/9130/03 κοινής υπουργικής απόφασης (ΦΕΚ 229B/28-02-03).

¹⁸ Ενδεικτικά, αναφέρεται η υπ' αριθμ. πρωτ. 11761/03 αναφορά, η οποία περιήλθε στον Συνήγορο του Πολίτη στις 22-07-03, αλλά μόλις ένα περίπου έτος αργότερα, συνεδρίασε η Επιτροπή του άρθρου 19 παράγρ. 6 του Ν. 3028/2002 για το νομό Έβρου και εξέδωσε την υπ' αριθμ. 1/21-06-04 απόφαση, με την οποία εγκρίθηκε η καταβολή αποζημίωσης για στέρησης χρήσης αγρού κατά τις καλλιεργητικές περιόδους 1999-2004.

¹⁹ Ενδεικτικά, αναφέρεται η υπ' αριθμ. πρωτ. 8700/03 αναφορά, η οποία περιήλθε στον Συνήγορο του Πολίτη στις 26-05-03. Αν και η αρμόδια Επιτροπή συγκλήθηκε για πρώτη φορά στις 27 Ιουνίου 2004, αφού πραγματοποιήθηκε από τα μέλη της Επιτροπής αυτοψία, εντούτοις η σχετική γνωμοδότηση εκδόθηκε στις 7 Μαρτίου 2005.

²⁰ ΣτΕ 1622, 4071, 4375/1980, 4522/1988 και 1776/1993, 3385/1995 και 5456/1998.

Παράλληλα, το άρθρο 18 παράγρ. 3 Σ., επιτρέπει την επίταξη ακινήτων και για τη θεραπεία *άμεσης κοινωνικής ανάγκης* που μπορεί να θέσει σε κίνδυνο τη δημόσια τάξη ή υγεία. Από τη διάταξη αυτή, σε συνδυασμό με τη φύση του μέτρου της επίταξης, προκύπτει ότι η επιβολή του μέτρου επιτρέπεται μόνον υπό την προϋπόθεση ότι η διαπιστούμενη «κοινωνική ανάγκη» είναι *έκτακτη, επείγουσα και πρόσκαιρη, όχι πάντως μόνιμη*, καθώς αυτή αντιμετωπίζεται μόνον με αναγκαστική απαλλοτρίωση κατά τις διατάξεις του άρθρου 17 Σ.

Κατ' εξαίρεση, επιτρέπεται, ως όλως προσωρινό μέτρο, η επίταξη ακινήτων και για τη θεραπεία *μόνιμης, αλλά άμεσης και επιτακτικής ανάγκης*, έως ότου αντιμετωπισθεί, κατά τρόπο οριστικό και μέσα σε εύλογο κατά τις περιστάσεις χρόνο, η θεραπεία της μόνιμης αυτής ανάγκης²¹.

Εξάλλου, η χρηματοδότηση έργων από κοινοτικά προγράμματα δημιούργησε μία νέα πραγματικότητα, την οποία αντιμετωπίζει η παράγρ. 20 εδ. Α' του άρθρου 6 του Ν. 2052/1992, όπως αυτή αντικαταστάθηκε με το άρθρο 4 παράγρ. 6 του Ν. 2366/1995, όπου ορίζεται ότι: *«Για έργα διαπλατώνσεως οδών ή..., αεροδρομίων, ελικοδρομίων ή λοιπών έργων υποστήριξης εν γένει των αερομεταφορών του προγράμματος δημοσίων επενδύσεων, τα οποία χρηματοδοτούνται και από κοινοτικά προγράμματα περιορισμένου χρόνου και εφόσον έχει κηρυχθεί απαλλοτρίωση για την απόκτηση των αναγκαίων εκτάσεων, έχουν εφαρμογή οι διατάξεις των παραγράφων 2 και 3 του άρθρου 5 του Ν. 1838/1951 προς εκτέλεση των έργων μέχρι τη συντέλεση της απαλλοτρίωσης»*²².

Ο Άρειος Πάγος έχει αποφανθεί²³ ότι από τις περί επιτάξεως διατάξεις προκύπτει ότι η προσωρινή αφαίρεση της χρήσης ακινήτου μπορεί να διατηρηθεί, όχι όμως πέραν του ευλόγου, σύμφωνα με την οικεία δικαστική κρίση, χρόνου, ενώ η παράταση της επίταξης είναι παράνομη και δημιουργεί δικαίωμα άσκησης διεκδικητικής αγωγής. Παράλληλα, τα τακτικά πολιτικά δικαστήρια μπορούν να εξετάζουν παρεμπιπτόντως το κύρος και τη νομιμότητα των πράξεων της διοίκησης με τις οποίες επιβλήθηκε η επίταξη.

Αντίστοιχα, το Συμβούλιο της Επικρατείας με σειρά αποφάσεων του έχει ερμηνεύσει²⁴ την έννοια της πολιτικής κινητοποίησης και της πολιτικής σχεδίασης

²¹ ΣτΕ 1776/1993, 2286/1994, 3385/1995, 1063/1998.

²² Χαρακτηριστικό παράδειγμα επίταξης ακινήτου, βασιζόμενη στη διάταξη του άρθρου 4 Ν. 2052/1992, και κήρυξης απαλλοτρίωσης με τον προσδιορισμό οριστικής τιμής μονάδος, όπου δεν καταβλήθηκε, όμως, στους δικαιούχους η οφειλόμενη αποζημίωση εντός της προβλεπόμενης προθεσμίας των 18 μηνών από την έκδοση της σχετικής δικαστικής απόφασης, αποτελεί η υπ' αριθμ. πρωτ. 13777/00 αναφορά. Μετά τη διερεύνηση της αναφοράς, η Αρχή εκπόνησε, το έτος 2002, πόρισμα με τις απόψεις και προτάσεις της.

²³ ΑΠ 633/1985.

²⁴ Χαρακτηριστικά αναφέρονται οι ΣτΕ 3385/1995 και 1948/2001.

έκτακτης ανάγκης, που συγχωρούν την επιβολή του μέτρου της επίταξης, αλλά και το πώς κρίνεται η έκτακτη και πρόσκαιρη, έναντι της μόνιμης και διαρκούς ανάγκης.

4.4. Επανεπιβολή αναγκαστικής απαλλοτρίωσης χωρίς τη συνδρομή των νομίμων προϋποθέσεων

Το μικρότερο ποσοστό (3%) στο ως άνω γράφημα αφορά υποθέσεις στις οποίες διαπιστώνεται επανεπιβολή αναγκαστικής απαλλοτρίωσης, μετά την έκδοση δικαστικής απόφασης για την άρση της, χωρίς τη συνδρομή των νομίμων προϋποθέσεων.

Βάσει της ισχύουσας νομοθεσίας και νομολογίας, για να επανεπιβληθεί η απαλλοτρίωση πρέπει σωρευτικά να συντρέχει : α) η ύπαρξη πολεοδομικής ανάγκης²⁵ και β) η δυνατότητα άμεσης καταβολής της οφειλόμενης αποζημίωσης²⁶, ενώ η συνδρομή των πιο πάνω προϋποθέσεων πρέπει να αποδεικνύεται από τη διοίκηση. Στις αναφορές που εξέτασε ο Συνήγορος του Πολίτη, περιλαμβάνονται περιπτώσεις στις οποίες διαπιστώθηκε η πρόθεση της διοίκησης να επιβάλει εκ νέου αναγκαστική απαλλοτρίωση στο ίδιο ακίνητο, η οποία, όμως, μετά την διαμεσολάβηση της Αρχής, δεν υλοποιήθηκε, λόγω μη συνδρομής των ανωτέρω προϋποθέσεων²⁷.

Ενδεικτικά, αναφέρεται η περίπτωση δέσμευσης ιδιοκτησίας εντός παραδοσιακού οικισμού του Πόρου, η οποία είχε χαρακτηριστεί το 1997 από το οικείο ρυμοτομικό σχέδιο ως κοινόχρηστος χώρος και στην οποία είχε επιβληθεί αναγκαστική απαλλοτρίωση με Β.Δ. του έτους 1952. Ο θιγόμενος πολίτης προσέφυγε στο ΣτΕ, το οποίο με την υπ' αριθμ. 3520/99 απόφαση, ακύρωσε τη σιωπηρή άρνηση της

²⁵ Σύμφωνα με την ΣτΕ 351/1998, η ευχέρεια της διοίκησης να επανεπιβάλει την απαλλοτρίωση ερείδεται στην επιταγή του άρθρου 24 του Συντάγματος για ορθολογική ρύθμιση της οικιστικής αναπτύξεως και της πολεοδομίας, με την εκτίμηση των υφισταμένων και των μελλοντικών πολεοδομικών αναγκών επί τη βάσει των αντικειμενικών κριτηρίων του πολεοδομικού σχεδιασμού, που επιβάλλονται από το Σύνταγμα και τον νόμο. Το ΣτΕ καταλήγει ότι : «η κατοχυρωμένη όμως με το άρθρο 17 του Συντάγματος προστασία της ιδιοκτησίας, που εξασφαλίζει τον ιδιοκτήτη από τον κίνδυνο απαλλοτριώσεων που κηρύσσονται αλληπάλλληλα και ματαιώνονται για οποιονδήποτε λόγο έτσι ώστε να αποτελούν ένα σχεδόν μόνιμο πραγματικό και νομικό βάρος στο ακίνητο, επιβάλλει για την άσκηση της πιο πάνω διοικητικής ευχέρειας επανεπιβολής της απαλλοτριώσεως, αφενός μεν την ύπαρξη σοβαρής πρόθεσης και δυνατότητας άμεσης συντέλεσης της νέας απαλλοτριώσεως με την καταβολή της προσήκουσας αποζημίωσης, αφετέρου δε την συνδρομή σοβαρών πολεοδομικών αναγκών που υπαγορεύουν την επιχειρούμενη νέα ρύθμιση. Εξάλλου, η συνδρομή και των δύο αυτών προϋποθέσεων πρέπει να ερευνάται τελικώς από το όργανο που έχει την αποφασιστική αρμοδιότητα στο θέμα αυτό και η σχετική κρίση του πρέπει να έχει πλήρη και εξειδικευμένη αιτιολογία που μπορεί να προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου». Βλ. και ΣτΕ 3642/1998.

²⁶ Άρθρο 11 παράγρ. 6 του Ν. 2882/2001 και ενδεικτικά ΣτΕ 309/2000, 158/2001, 360/2002, 364/2002, 3927/1995, 5905/1995, 3284/1986, 3805/1987, 3311/1989.

²⁷ Χαρακτηριστικό παράδειγμα εκδήλωσης της πρόθεσης της διοίκησης για επανεπιβολή απαλλοτρίωσης, χωρίς, όμως, να συντρέχουν οι αναγκαίες προϋποθέσεις, αποτελεί η υπ' αριθμ. πρωτ. 19849/2002 αναφορά. Ύστερα από τη διαμεσολάβηση του Συνηγόρου του Πολίτη, η διοίκηση διαφοροποίησε τη στάση της, καθώς δεν συνέτρεχαν σωρευτικά οι νόμιμες προϋποθέσεις για την επανεπιβολή της απαλλοτρίωσης, Πρβλ. Ετήσια Έκθεση του Συνηγόρου του Πολίτη (2003), σ. 144-145.

διοικήσεως να άρει την αναγκαστική απαλλοτρίωση και η υπόθεση αναπέμφθηκε στη διοίκηση. Το ΥΠΕΧΩΔΕ προσπάθησε να επιβάλει εκ νέου απαλλοτρίωση, αναζητώντας την εξασφάλιση κονδυλίων από το Ειδικό Ταμείο Εφαρμογής Ρυθμιστικών και Πολεοδομικών Σχεδίων (ΕΤΕΡΠΣ). Παρά τις προσπάθειες αυτές, δεν εξασφαλίστηκε η συνδρομή της μίας εκ των δύο προϋποθέσεων και, μετά από τη διαμεσολάβηση της Αρχής, το ΥΠΕΧΩΔΕ συμμορφώθηκε με την ως άνω δικαστική απόφαση και προώθησε τη διαδικασία τροποποίησης του ρυμοτομικού σχεδίου για την άρση της απαλλοτρίωσης και την αποδέσμευση της ιδιοκτησίας.

4.5. Λοιπές περιπτώσεις

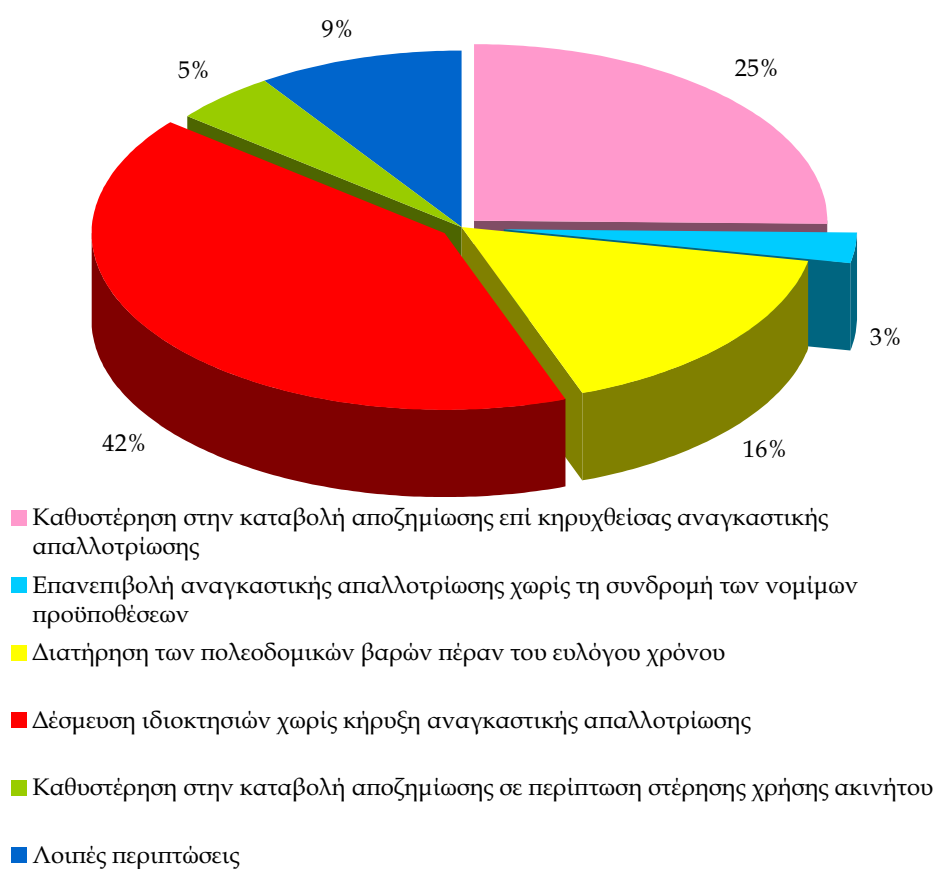
Τέλος, η κατηγορία των λοιπών περιπτώσεων αντιπροσωπεύει ποσοστό 9% επί του συνόλου των αναφορών που χειρίστηκε ο Κύκλος Ποιότητας Ζωής. Στις περιπτώσεις αυτές εντάσσονται οι αναφορές που αφορούν : 1) μη λήψη απάντησης, εντός των νομίμων προθεσμιών, από την αρμόδια υπηρεσία²⁸, 2) ένσταση του θιγομένου ιδιοκτήτη κατά της σκοπιμότητας της προτεινόμενης από τη διοίκηση δέσμευσης, η οποία, όμως, δεν ελέγχεται από το Συνήγορο του Πολίτη (π.χ. ένσταση κατά τροποποίησης ρυμοτομικού σχεδίου πόλης)²⁹ και 3) υποβολή αιτήματος για άρση συντελεσθείσας απαλλοτρίωσης, δυνατότητα, όμως, που ανήκει στη διακριτική ευχέρεια της διοίκησης.

Χαρακτηριστικό παράδειγμα αιτήματος για ανάκληση συντελεσθείσας απαλλοτρίωσης, αποτελεί η υπ' αριθμ. πρωτ. 4451/2001 αναφορά. Ο αναφερόμενος ζήτησε την ανάκληση συντελεσθείσας απαλλοτρίωσης ακινήτου ιδιοκτησίας του στην περιοχή της Πλάκας, καθώς δεν είχε πραγματοποιηθεί ο σκοπός της απαλλοτρίωσης, ο οποίος έγκειτο στην ολοκλήρωση των ανασκαφών και στην ανάδειξη των αρχαιολογικών ευρημάτων. Σύμφωνα με το άρθρο 12 παράγρ. 1 του Ν. 2882/2001, η ανάκληση συντελεσθείσας απαλλοτρίωσης ανήκει στη διακριτική ευχέρεια της διοίκησης. Το Συμβούλιο της Επικρατείας, εξάλλου, με την υπ' αριθμ. 2442/97 απόφαση, έκρινε ότι η μη ολοκλήρωση του αρχαιολογικού σκοπού της συντελεσθείσας απαλλοτρίωσης δεν υποδηλώνει πρόθεση της διοίκησης να μη χρησιμοποιήσει το ακίνητο για το σκοπό της απαλλοτρίωσης, ούτε συνιστά αδικαιολόγητη αδράνειά της, και γι' αυτόν το λόγο απέρριψε σχετική προσφυγή του αναφερόμενου.

²⁸ Η καθυστέρηση απάντησης, καθώς και η μη χορήγηση από τις εμπλεκόμενες δημόσιες υπηρεσίες συγκεκριμένων εγγράφων ή στοιχείων στους αναφερόμενους για θέματα δεσμεύσεων ιδιοκτησιών αποτελεί το κύριο πρόβλημα διοικητικής δράσης στην κατηγορία των λοιπών περιπτώσεων. Ενδεικτικά, αναφέρεται η υπ' αριθμ. 3991/2002 αναφορά, σύμφωνα με την οποία δεν είχαν παρασχεθεί από την Τεχνική Υπηρεσία του Δήμου Αμαλιάδος οι αιτηθείσες από τους πολίτες έγγραφες διευκρινίσεις. Μετά από την έγγραφη παρέμβαση της Αρχής, παρασχέθηκαν τελικώς οι εν λόγω διευκρινίσεις στις 25-10-02.

²⁹ Ενδεικτικά αναφέρεται η υπ' αριθμ. 5082/2002 αναφορά, η οποία δεν αποτέλεσε αντικείμενο ελέγχου του Συνηγόρου του Πολίτη, καθώς η σχετική διαδικασία βρισκόταν σε εξέλιξη και από τα στοιχεία που είχε στη διάθεσή της η Αρχή δεν θεμελιωνόταν παράνομη ενέργεια της Διοίκησης.

Γράφημα 4 : Δέσμευση ιδιοκτησίας - Προβλήματα διοικητικής δράσης (Οκτώβριος 1998 - Ιούνιος 2004)



5. ΑΝΑΛΥΣΗ ΤΗΣ ΕΜΠΕΙΡΙΑΣ ΤΟΥ ΣΥΝΗΓΟΡΟΥ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ ΚΑΙ ΔΙΑΠΙΣΤΩΣΕΙΣ ΑΝΑ ΘΕΜΑΤΙΚΗ ΚΑΤΗΓΟΡΙΑ

5.1. Δέσμευση ιδιοκτησίας για πολεοδομικούς σκοπούς

Οι δεσμεύσεις ιδιοκτησιών για πολεοδομικούς λόγους³⁰ προϋποθέτουν την έγκριση ή τροποποίηση των πολεοδομικών σχεδίων και τον, μέσω αυτών, αφορισμό χώρων για κοινόχρηστους (π.χ. οδοί, χώροι πρασίνου, πλατείες) ή κοινωφελείς σκοπούς (π.χ. βρεφονηπιακοί σταθμοί, σχολικά κτήρια, ΚΑΠΗ, αθλητικές εγκαταστάσεις). Η δημοσίευση στο ΦΕΚ της πράξεως εγκρίσεως, τροποποιήσεως ή επεκτάσεως του ρυμοτομικού σχεδίου (σχεδίου πόλεως ή πολεοδομικής μελέτης) συνιστά και κήρυξη αναγκαστικής απαλλοτρίωσης των θιγομένων ιδιοκτησιών, μόνον ως προς τους δημιουργούμενους κοινόχρηστους χώρους. Αντιθέτως, ο καθορισμός κοινωφελών χώρων αποτελεί δέσμευση της ιδιοκτησίας μέσα στον κύκλο των κοινωνικών της υποχρεώσεων, χωρίς να συνιστά όμως και αναγκαστική απαλλοτρίωση, η οποία και απαιτεί την έκδοση ιδιαίτερης πράξεως από τον αρμόδιο φορέα. Η πράξη με την οποία κηρύσσεται η απαλλοτρίωση για τους κοινωφελείς χώρους καθορίζει το συγκεκριμένο έργο δημόσιας ωφέλειας και τον υπερού η απαλλοτρίωση, ενώ συγχρόνως απαγορεύει την διάθεση των χώρων αυτών για σκοπούς διαφορετικούς από εκείνους που προσδιορίστηκαν από το σχέδιο που εγκρίθηκε³¹.

Σημειώνεται, πάντως, ότι στην περίπτωση τόσο των κοινόχρηστων όσο και των κοινωφελών χώρων, αν και διατηρούνται ακέραια τα δικαιώματα των θιγομένων ιδιοκτητών έως τη συντέλεση της απαλλοτρίωσης, περιορίζονται ουσιωδώς οι εξουσίες του ιδιοκτήτη, γιατί απαγορεύεται η διάθεση του ακινήτου για άλλο σκοπό. Ο κατά τα ανωτέρω περιορισμός της κυριότητας δεν θεωρείται ότι επιφέρει στέρηση ή αδρανοποίηση της ιδιοκτησίας εφόσον δεν υπερβαίνει τον εύλογο χρόνο.³²

Η Αρχή έχει διαπιστώσει ότι τα κύρια προβλήματα που αναφύονται στην πράξη από την επιβολή περιορισμών επί της ιδιοκτησίας για πολεοδομικούς λόγους οφείλονται : α) στις σοβαρές καθυστερήσεις κατά την εφαρμογή των σχεδίων πόλεων που συνεπάγονται αντιστοίχως υπέρμετρη καθυστέρηση στην καταβολή των νομίμων αποζημιώσεων στους θιγόμενους ιδιοκτήτες και στην τακτοποίηση των σχετικών ακινήτων³³ και β) στον ελλιπή οικονομικό προγραμματισμό των υποχρέων φορέων

³⁰ Εκτενής παράθεση υποθέσεων γίνεται σε όλες τις Ετήσιες Εκθέσεις του Συνηγόρου του Πολίτη, ιδιαίτερα δε στην Ετήσια Έκθεση 1999, σ. 191-198.

³¹ ΣτΕ 2077/1986, 131/1987, 544/1987, 2549/1987, 219/1987, 2100/1990, 1555/1997. Βλ. επίσης, Β. Ι. Παπαγρηγορίου, Πολεοδομία, Περιβάλλον, Απαλλοτρίωση, εκδόσεις Π. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2003, σ. 32-33, Κ. Χορομίδη, Η αναγκαστική απαλλοτρίωση, σελ. 252 και άρθρο 285 παρ. 5 του κώδικα πολεοδομικής νομοθεσίας (ΠΔ της 17.07/27.07.1999).

³² ΣτΕ 2373/1994, 693/1994.

³³ Ενδεικτικά αναφέρεται η υπ' αριθμ. 1096/2003 αναφορά, σύμφωνα με την οποία δεν είχε ολοκληρωθεί έως το έτος 2003 η διαδικασία κύρωσης της πράξης εφαρμογής για τη συγκεκριμένη πολεοδομική ενότητα, στην οποία εντασσόταν η ιδιοκτησία της αναφερόμενης, παρά το γεγονός ότι

και την συνακόλουθη αδυναμία εξασφάλισης των απαραίτητων πιστώσεων για την καταβολή των οφειλόμενων αποζημιώσεων.

Ο μεγαλύτερος αριθμός υποθέσεων στην κατηγορία αυτή αφορά τη δέσμευση ιδιοκτησιών για κοινωφελείς σκοπούς και την καθυστέρηση κήρυξης της σχετικής απαλλοτρίωσης. Το κύριο πρόβλημα που παρατηρείται στις περιπτώσεις αυτές είναι η απουσία αρμόδιου φορέα για την εκτέλεση του έργου, γεγονός που έχει ως αποτέλεσμα την δέσμευση της ιδιοκτησίας για υπέρμετρο χρονικό διάστημα, χωρίς κήρυξη αναγκαστικής απαλλοτρίωσης³⁴. Όπως διαπιστώνεται από την εμπειρία της Αρχής, στις περιπτώσεις αφορισμών χώρων ως κοινωφελών δεν έχει πάντοτε προηγηθεί η προσήκουσα διερεύνηση και πλήρης εκτίμηση της πολεοδομικής ανάγκης, την οποία φέρεται να εξυπηρετεί η σχετική δέσμευση³⁵, ενώ ακόμη και όταν εκλείπει η ανάγκη που οδήγησε στην επιβολή του πολεοδομικού βάρους, η διοίκηση διατηρεί την ιδιοκτησία δεσμευμένη, χωρίς να προβαίνει στην αναγκαία τροποποίηση του ρυμοτομικού σχεδίου.

Αντιστοίχως, στην περίπτωση δεσμεύσεων ακινήτων για τη δημιουργία κοινόχρηστων χώρων, παρατηρείται αδυναμία των υπόχρεων φορέων (κυρίως ΟΤΑ α' και β' βαθμού) να ανταποκριθούν στις αυξημένες οικονομικές υποχρεώσεις τους για τη συντέλεση των απαλλοτριώσεων με την καταβολή των οφειλόμενων αποζημιώσεων³⁶. Το γεγονός της αδυναμίας εκπλήρωσης των οικονομικών εκκρεμοτήτων των ΟΤΑ οφείλεται είτε στην πλημμελή διάθεση κονδυλίων από πλευράς κεντρικής διοίκησης³⁷, είτε στη χρησιμοποίησή τους για την χρηματοδότηση άλλων σκοπών.

είχε καταρτισθεί ήδη από το 1996 η σχετική σύμβαση ανάθεσης της μελέτης. Σε διάστημα επτά ετών, μόνο για μία πολεοδομική ενότητα ενεργοποιήθηκε η σχετική σύμβαση και κυρώθηκε η πράξη εφαρμογής. Οι πληροφορίες αυτές χορηγήθηκαν στην Αρχή με το υπ' αριθμ. πρωτ. 5646/23-04-03 έγγραφο του Δήμου Αρτέμιδος.

³⁴ Χαρακτηριστική περίπτωση αποτελεί η υπ' αριθμ. 4780/1999 αναφορά, σύμφωνα με την οποία η ιδιοκτησία της αναφερόμενης στη θέση Αγ. Ιωάννης του Δήμου Άνω Λιοσίων στο Ο.Τ. 617, το οποίο περιλαμβάνει το δημοτικό Γήπεδο Ακράτητου, δεσμεύτηκε το έτος 1986 για αθλητικό σκοπό. Από την έρευνα του ΣτΠ προέκυψε ότι στον πίνακα της σχετικής πράξεως εφαρμογής είχε αναγραφεί δια χειρός ως υπόχρεος φορέας η Γ.Γ. Αθλητισμού. Ωστόσο, η Γ.Γ. Αθλητισμού με το υπ' αριθμ. πρωτ. ΤΥ-Δδ/Φ010/21/ΥΣ 69/15-03-01 έγγραφό της ενημέρωσε το Γραφείο Αθλητικού Σχεδιασμού ότι: «...η δέσμευση των ιδιοκτησιών αυτών κατά την φάση σύνταξης της πολεοδομικής μελέτης δεν ετέθη υπόψη της Γ.Γ.Α., η οποία φαίνεται ότι μάλλον έχει λάβει υπ' όψη της τις ανάγκες επέκτασης του Γηπέδου του Ακράτητου, το οποίο, όμως, ως δημοτικό γυμναστήριο, είναι της αρμοδιότητας του Δήμου Άνω Λιοσίων». Ύστερα από τις επίμονες διαμεσολαβητικές προσπάθειες του Συνηγόρου του Πολίτη, ο Δήμος Άνω Λιοσίων αποφάσισε (υπ' αριθμ. 115/2002 απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου) την αγορά του συγκεκριμένου οικοπέδου και την καταβολή της οφειλόμενης αποζημίωσης βάσει της αντικειμενικής αξίας του ακινήτου. Βλ. επίσης την Ετήσια Έκθεση του ΣτΠ, του 1999, σ. 194-195.

³⁵ Ενδεικτικά αναφέρεται η υπ' αριθμ. πρωτ. 2446/99 αναφορά. Σύμφωνα με το υπ' αριθμ. πρωτ. 311/14-06-99 έγγραφο της Ν.Α. Αχαΐας, «...επειδή αφορά ανέγερση νηπιαγωγείου που προς το παρόν εξυπηρετείται από το αντίστοιχο Δημοτικό Σχολείο δεν έχει αξιολογηθεί ως άμεσης προτεραιότητας».

³⁶ Οι Δ. Φιλίππου και Α. Ροϊλός, ερμηνεύοντας το Σύνταγμα, καθιστούν σαφές ότι η συντέλεση της απαλλοτρίωσης συνυφαίνεται άρρηκτα με την καταβολή της αποζημίωσης, ο.π. σελ. 34.

³⁷ Χαρακτηριστικά παραδείγματα περιορισμένης διάθεσης από την κεντρική διοίκηση προς τους ΟΤΑ β' βαθμού των απαιτούμενων κονδυλίων για την υλοποίηση των σχολικών προγραμμάτων (αγορά οικοπέδων και ανέγερση διδακτηρίων) αποτελούν οι υπ' αριθμ. πρωτ. 5542/99 και 1937/04 αναφορές,

Οι υπόχρεοι προς αποζημίωση ΟΤΑ, κατά την αλληλογραφία τους με την Αρχή, συχνά επικαλούνται την εκ μέρους τους αδυναμία καταβολής του ύψους της αποζημίωσης που επιδικάζουν στους θιγόμενους ιδιοκτήτες τα αρμόδια δικαστήρια³⁸, ενώ, αντιστοίχως φέρονται να διατίθενται ευμενέστερα έναντι των περιπτώσεων εκείνων στις οποίες η καταβολή της αποζημίωσης επιτυγχάνεται εξωδίκως, μετά από συμφωνία με τους ιδιοκτήτες και με βάση τις αντικειμενικές τιμές των ακινήτων. Κατά τη σχετική επιχειρηματολογία τους, οι ΟΤΑ προβάλλουν ως επιχείρημα την προβλεπόμενη από το Σύνταγμα και τον νόμο αυτοδίκαιη άρση της απαλλοτρίωσης, σε περίπτωση μη καταβολής της αποζημίωσης εντός του χρονικού διαστήματος των δεκαοκτώ (18) μηνών από τη δημοσίευση της αποφάσεως του δικαστηρίου περί καθορισμού τιμής μονάδος αποζημιώσεως³⁹.

Στις υποθέσεις δεσμεύσεων ιδιοκτησιών με τον χαρακτηρισμό τους ως κοινόχρηστων ή κοινωφελών χώρων, που σε ακραίες περιπτώσεις εκτείνονται και πέραν των πενήντα (50) ετών⁴⁰, αρκετοί ιδιοκτήτες προσφεύγουν στα αρμόδια δικαστήρια, προκειμένου να επιτύχουν τον αποχαρακτηρισμό των ακινήτων τους και την άρση της σχετικής δέσμευσης⁴¹ ή τη διαπίστωση της υποχρεωτικώς επελθούσας αυτοδίκαιης άρσης, σε περίπτωση που η αναγκαστική απαλλοτρίωση δεν συντελεστεί μέσα σε ενάμιση έτος από τη δημοσίευση της απόφασης προσωρινού καθορισμού της αποζημίωσης, και σε περίπτωση απευθείας οριστικού καθορισμού αυτής, από τη δημοσίευση της σχετικής απόφασης⁴².

σύμφωνα με τις οποίες αποδίδεται η ευθύνη της μη καταβολής των οφειλόμενων αποζημιώσεων στην κεντρική διοίκηση (Υπουργείο Παιδείας και Οικονομίας και Οικονομικών).

³⁸ Κατά τη διερεύνηση της υπ' αριθμ. 2501/1999 αναφοράς, ο Δήμος Αχαρνών Αττικής, με το υπ' αριθμ. πρωτ. 7691/08-06-99 έγγραφό του προς την Αρχή, δήλωσε αδυναμία εκπλήρωσης των οικονομικών υποχρεώσεων του για τις ρυμομούμενες εκτάσεις, το ύψος της αποζημίωσης των οποίων είχε καθοριστεί δικαστικώς. Περαιτέρω, στο ίδιο έγγραφο αναφέρεται ότι: «...Η καταβολή ή μη της αποζημιώσεως, ανάγεται στην διακριτική ευχέρεια του υπόχρεου, ο οποίος σταθμίζει τις οικονομικές του δυνατότητες και την αναγκαιότητα της απαλλοτριώσεως και αναλόγως πράττει. Συνεπώς, ούτε από διάταξη νόμου, ούτε από την σχετική απόφαση του δικαστηρίου δημιουργείται υποχρέωση για τον Δήμο καταβολή της αποζημιώσεως».

³⁹ Ο Δήμος Αχαρνών στο ίδιο έγγραφο αναφέρει ότι : «...ο δικαιούχος της αποζημιώσεως δεν μένει απροστάτευτος έναντι της οικονομικής αδυναμίας ή της αδικαιολόγητης άρνησης ή και της αυθαιρεσίας του υπόχρεου ως προς την καταβολή της αποζημίωσης» λόγω της πρόβλεψης του άρθρου 11 του τότε ισχύοντος Ν.Δ. 797/71 περί αυτοδίκαιης ανάκλησης της απαλλοτρίωσης λόγω παρέλευσης των δεκαοκτώ (18) μηνών από τη δημοσίευση της δικαστικής απόφασης περί καθορισμού τιμής μονάδος, χωρίς να καταβληθεί η αποζημίωση.

⁴⁰ Σχετικά με την περίπτωση υπερπεντηκονταετούς δέσμευσης ακινήτου (αριθμ. πρωτ. αναφοράς 15797/2000), (περίπτωση 3.3.1.3), υπάρχει σχετική μνεία στην Ετήσια Έκθεση 2000 του ΣτΠ, σ. 180-181.

⁴¹ Σύμφωνα με την παρ. 4 του άρθρου 29 του Ν. 2831/2000, όπως αυτό τροποποιήθηκε με το άρθρο 10 του Ν. 3044/2002 (ΦΕΚ 197Α), «Όπου... προβλέπεται τροποποίηση εγκεκριμένων σχεδίων πόλεων και οικισμών, οι σχετικές πολεοδομικές ρυθμίσεις πρέπει: α) να μην επιφέρουν μείωση της συνολικής επιφάνειας κοινόχρηστων χώρων ούτε των αναγκαίων κοινωφελών χώρων σύμφωνα με τα γενικά πλαίσια χρήσεων γης (Γ.Π.Σ., Σ.Χ.Ο.Ο.Α.Π.). Επιτρέπεται η μείωση όταν η τροποποίηση γίνεται λόγω άρσης αναγκαστικής απαλλοτρίωσης, η οποία γίνεται σε συμμόρφωση αποφάσεων των αρμόδιων Δικαστηρίων, με τις οποίες ακυρώνεται η άρνηση της διοίκησης να άρει την απαλλοτρίωση».

⁴² Σύμφωνα με το άρθρο 11, παρ. 3 του Ν. 2882/2001: «Η αναγκαστική απαλλοτρίωση αίρεται αυτοδικαίως εάν δεν συντελεστεί μέσα σε ενάμιση έτος από τη δημοσίευση της απόφασης προσωρινού

Μετά την έκδοση της βεβαιωτικής πράξης της διοίκησης για την επελθούσα αυτοδίκαιη άρση της απαλλοτρίωσης ή την έκδοση της αντιστοίχου δικαστικής αποφάσεως, το αρμόδιο όργανο οφείλει να προβεί σε τροποποίηση του σχεδίου πόλης, ώστε στην πράξη να αρθεί η δέσμευση της ιδιοκτησίας. Παρόλα αυτά, αρκετά συχνά, ορισμένες υπηρεσίες της διοίκησης κωλυσιεργούν κατά την προώθηση των νομίμων διαδικασιών τροποποίησης του ρυμοτομικού σχεδίου, επικαλούμενες την ανάγκη διατήρησης των κοινοχρήστων και κοινωφελών χώρων.

Ο Συνήγορος του Πολίτη, σε ορισμένες περιπτώσεις, με την ομαδοποίηση αναφορών και τη συνεχή και επίμονη διαμεσολαβητική του προσπάθεια, την οποία κάποτε επιζητούν και οι ίδιες οι υπηρεσίες⁴³, έχει πετύχει την καταβολή των οφειλόμενων αποζημιώσεων στους θιγόμενους ιδιοκτήτες, με αποτέλεσμα τη διατήρηση των κοινόχρηστων και κοινωφελών χώρων και παράλληλα την εξάλειψη της δυσaréσκειας των πολιτών και την ανάκτηση της εμπιστοσύνης τους προς τη διοίκηση⁴⁴. Επίσης, έχει παρατηρηθεί ότι, όταν ο θιγόμενος ιδιοκτήτης αναλαμβάνει πρωτοβουλίες, ασκώντας πίεση στους αρμόδιους φορείς, σε συνδυασμό με τις ενέργειες του Συνηγόρου του Πολίτη, υπάρχουν περισσότερες πιθανότητες οι ΟΤΑ να προβούν σε ταχύτερη καταβολή της αναλογούσας αποζημίωσης.

Αρωγός, στο επιδιωκόμενο αποτέλεσμα της επίλυσης υποθέσεων δεσμεύσεων ιδιοκτησιών, καθίσταται η πρόβλεψη στο αναθεωρημένο Σύνταγμα ότι στην απόφαση κήρυξης της απαλλοτρίωσης πρέπει να δικαιολογείται η δυνατότητα κάλυψης της οφειλόμενης αποζημίωσης. Με τη συνταγματική αυτή επιταγή έχει εναρμονιστεί και η νομοθεσία⁴⁵, η οποία θέτει αυστηρότερα όρια, εντός των οποίων υποχρεούται η διοίκηση να ενεργεί.

καθορισμού της αποζημίωσης, και σε περίπτωση απευθείας οριστικού καθορισμού αυτής, από τη δημοσίευση της σχετικής απόφασης. Η αρμόδια για την κήρυξη της απαλλοτρίωσης υποχρεούται να εκδώσει μέσα σε τέσσερις μήνες από τη λήξη της προθεσμίας του προηγούμενου εδαφίου βεβαιωτική πράξη για την επελθούσα αυτοδίκαιη άρση. Η πράξη αυτή δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως».

⁴³ Κατά τη διερεύνηση των υπ' αριθμ. πρωτ. 3420/99, 6408/99 και 5145/00 αναφορών, η ΝΑ Θεσσαλονίκης διατύπωσε, με το υπ' αριθμ. πρωτ. Γ.Ν. 1984/29-07-99 έγγραφό της, την αναγκαιότητα συνδρομής της Αρχής για την εξασφάλιση της επιπλέον χρηματοδότησης του προγράμματος σχολικής στέγης, ούτως ώστε το Δημόσιο να μην απολέσει το δικαίωμα εξαγοράς οικοπέδων λόγω ύπαρξης δικαστικών αποφάσεων αποχαρακτηρισμού τους και ο Συνήγορος του Πολίτη να μην γίνει αποδέκτης πολλών αναφορών από πολίτες της Θεσσαλονίκης.

⁴⁴ Παράδειγμα ομαδοποίησης των αναφορών και επιτυχούς διαμεσολάβησης της Αρχής αποτελούν οι δεσμεύσεις ιδιοκτησιών εντός της περιφέρειας του Δήμου Άνω Λιοσίων, για τις οποίες καταβλήθηκαν οι οφειλόμενες αποζημιώσεις.

⁴⁵ Ν. 2985/02, ΦΕΚ 18/τ.Α/04-02-02, άρθρο 1 παρ .γ. Βλ. επίσης και την υπ' αριθμ. 18 εγκύκλιο (αρ. πρωτ. 29454/21-07-03) της Διεύθυνσης Νομοθετικού Έργου του ΥΠΕΧΩΔΕ, σ. 6: «Δεν αρκεί δε η δήλωση του Δήμου περί αδυναμίας του να αποζημιώσει τους ιδιοκτήτες της εκτάσεως αν δεν τεκμηριώνεται νομίμως, δεδομένου ότι ο αρνητικός ισχυρισμός του Δήμου οφείλει να συνοδεύεται από συγκεκριμένα στοιχεία οικονομικής διαχείρισης, συμπεριλαμβανομένης και της δανειοληπτικής ικανότητας αυτού από τα οποία να προκύπτουν οι προτεραιότητές του ως προς την απόκτηση των απαραίτητων για την εφαρμογή του πολεοδομικού σχεδιασμού κοινόχρηστων χώρων και να αποδεικνύεται η πραγματική αδυναμία αποκτήσεως του συγκεκριμένου χώρου (ΠΕ 80/2001, 217/2001)».

5.2. Δέσμευση ιδιοκτησίας για πολιτιστικούς σκοπούς

Η αρχή της διηνεκούς προστασίας των μνημείων και του πολιτιστικού περιβάλλοντος, που καθιερώνεται στο Σύνταγμα και την κοινή νομοθεσία, επηρεάζει ένα πλήθος νομικών θεσμών, ανάμεσα στους οποίους είναι και το καθεστώς των αναγκαστικών απαλλοτριώσεων, με κοινωνικές, πολιτικές και οικονομικές συνέπειες⁴⁶.

Ο Συνήγορος του Πολίτη, ασκώντας το διαμεσολαβητικό ρόλο του με γνώμονα την προστασία του πολιτιστικού περιβάλλοντος, αλλά και τον σεβασμό στο συνταγματικώς κατοχυρωμένο δικαίωμα στην ιδιοκτησία, εξέτασε τις αναφορές δεσμεύσεων για αρχαιολογικούς σκοπούς και προέβη στις ακόλουθες διαπιστώσεις ανά κατηγορία προβλημάτων:

Α. Δέσμευση ιδιοκτησίας χωρίς κήρυξη απαλλοτρίωσης και καταβολή της οφειλόμενης αποζημίωσης

Οι απαλλοτριώσεις ή απευθείας εξαγορές ακινήτων για πολιτιστικούς σκοπούς ανήκουν στην αρμοδιότητα του Υπουργείου Πολιτισμού (ΥΠΠΟ) και επιβάλλονται για λόγους δημοσίου συμφέροντος, που είναι η προστασία του πολιτιστικού περιβάλλοντος⁴⁷. Ειδικά, πάντως, για τα εκτός σχεδίου πόλεως ακίνητα, πρέπει να σημειωθεί ότι η επιβολή απαγορεύσεων και περιορισμών για την προστασία πολιτιστικών αγαθών δεν συνεπάγεται υποχρέωση της διοίκησης για κήρυξη απαλλοτρίωσης, εφόσον διατηρείται ο ουσιαστικός πυρήνας του ιδιοκτησιακού δικαιώματος και δεν ματαιώνεται η κατά προορισμό χρήση της ιδιοκτησίας, που, όπως έχει κριθεί νομολογιακά, είναι η αγροτική και όχι η οικοδομική εκμετάλλευση⁴⁸.

Όπως έχει προκύψει από την εμπειρία του Συνηγόρου του Πολίτη, εμφανίζεται το φαινόμενο μη πλήρως αιτιολογημένων δεσμεύσεων⁴⁹, αλλά και σοβαρές

⁴⁶ Σύνταγμα του 1975/1986/2001, άρθρο 24 παρ.1 και 6 και Ν. 3028/2002.

⁴⁷ Ο νόμος 3028/2002 περιέχει ειδικό κεφάλαιο σχετικά με τις απαλλοτριώσεις. Το άρθρο 18 προβλέπει ότι με κοινή υπουργική απόφαση των Υπουργών Οικονομίας και Πολιτισμού κηρύσσεται ολική ή μερική αναγκαστική απαλλοτρίωση ή πραγματοποιείται απευθείας εξαγορά μνημείου ή ακινήτου, εάν αυτό κρίνεται απαραίτητο για την προστασία των μνημείων, για την προστασία αρχαιολογικών χώρων και ιστορικών τόπων ή για τη διενέργεια ανασκαφών. Κατά της απόφασης χωρεί ένσταση εντός τριάντα ημερών. Σημαντικό είναι ότι η εισήγηση της αρμόδιας υπηρεσίας περί απαλλοτρίωσης ή εξαγοράς πρέπει να περιλαμβάνει την αιτιολογημένη απόρριψη άλλων λύσεων προστασίας των μνημείων. Δηλαδή, η κήρυξη απαλλοτρίωσης αποτελεί το έσχατο μέσο και ελέγχεται σε κάθε περίπτωση ως προς την τήρηση της αρχής της αναλογικότητας. Ειδική αναφορά γίνεται μάλιστα από το άρθρο 18 παράγρ.2 στις ζώνες προστασίας των μνημείων, ο καθορισμός των οποίων σε περιοχές εκτός σχεδίου πόλεως και εκτός νομίμως υφισταμένων οικισμών, συνεπάγεται την αναγκαστική απαλλοτρίωση των σχετικών ακινήτων, εάν αναιρείται η κατά προορισμό χρήση τους.

⁴⁸ Βλ. ενδεικτικώς ΣτΕ Ολ. 695/1986, 4950/1995, ΣτΕ 3067/2001.

⁴⁹ Τα τελευταία τρία χρόνια γίνεται προσπάθεια να προωθούνται στο ΚΑΣ φάκελοι με πληρότητα στοιχείων, έτσι ώστε να αποφεύγονται αδικαιολόγητες καθυστερήσεις κατά την έκδοση των σχετικών

καθυστερήσεις του Υπουργείου Πολιτισμού, κατά τη διοικητική διαδικασία κήρυξης των επίμαχων απαλλοτριώσεων⁵⁰.

Η οικεία διοικητική διαδικασία προϋποθέτει κατ' αρχάς εισήγηση της αρμοδίας Εφορείας Αρχαιοτήτων και εισαγωγή του θέματος στο Κεντρικό Αρχαιολογικό Συμβούλιο (ΚΑΣ) για την εξασφάλιση θετικής γνωμοδότησης υπέρ της απαλλοτρίωσης και εν συνεχεία αποστολή του φακέλου στο Ταμείο Αρχαιολογικών Πόρων και Απαλλοτριώσεων (ΤΑΠΑ) για την εξασφάλιση της σχετικής πίστωσης. Μόνον μετά τη χορήγηση σχετικής βεβαίωσης από το ΤΑΠΑ περί διάθεσης της σχετικής πίστωσης, είναι δυνατή η έκδοση της προβλεπόμενης από τον Ν. 3028/2002 κοινής απόφασης Υπουργών Πολιτισμού και Οικονομίας και Οικονομικών περί κηρύξεως της αναγκαστικής απαλλοτριώσεως. Η προϋπόθεση αυτή συνάδει με τη νέα συνταγματική πρόβλεψη περί βεβαιώσεως, όχι μόνον της προθέσεως, αλλά και της δυνατότητας καταβολής της οφειλόμενης αποζημίωσης και αποτελεί εγγύηση για τη συντέλεση της απαλλοτριώσεως από τη στιγμή της κήρυξής της.

Ωστόσο, το ΤΑΠΑ συχνά αδυνατεί να προβεί στη χορήγηση της αιτούμενης βεβαίωσης λόγω ανεπάρκειας των σχετικών κονδυλίων, με αποτέλεσμα η κήρυξη της αναγκαστικής απαλλοτριώσεως να παραμένει σε εκκρεμότητα και οι ιδιοκτησίες να τελούν επί μακρόν υπό καθεστώς δέσμευσης⁵¹. Πρόσθετο πρόβλημα επί αρξαμένων διαδικασιών αναγκαστικών απαλλοτριώσεων, αποτελούν οι υψηλές τιμές μονάδος που προσδιορίζονται από τα αρμόδια πολιτικά δικαστήρια και οι οποίες συχνά υπερβαίνουν κατά πολύ τις αντικειμενικές τιμές των ακινήτων, γεγονός που συχνά οδηγεί το ΤΑΠΑ σε αδυναμία καταβολής των δικαστικών προσδιοριστέων αποζημιώσεων⁵².

γνωμοδοτήσεων και να μην κηρύσσονται απαλλοτριώσεις για ιδιοκτησίες, εντός των ορίων των οποίων δεν αναδεικνύεται εκτεταμένο αρχαιολογικό σύνολο ή ένα σημαντικό μνημείο.

⁵⁰ Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η υπ' αριθμ. πρωτ. 13440/03 αναφορά σχετικά με δέσμευση ιδιοκτησίας, κειμένης εντός των ορίων του κηρυγμένου αρχαιολογικού χώρου της Κίρρας Φωκίδας. Με το υπ' αριθμ. πρωτ. Φ.33/2/2931/09-10-98 έγγραφο της Ι' ΕΠΚΑ Δελφών προς τη Διεύθυνση Προϊστορικών και Κλασικών Αρχαιοτήτων (ΔΠΚΑ) του ΥΠΠΟ, η αρμόδια Εφορεία εισηγήθηκε την απαλλοτρίωση, λόγω ανακάλυψης σημαντικών μηκυναϊκών ευρημάτων (κεραμεικός κλίβανος). Μετά την παρέμβαση της Αρχής και μόλις πέντε έτη αργότερα, η ΔΠΚΑ ζήτησε από την Ι' Εφορεία συμπληρωματικά στοιχεία, απαραίτητα για τη διαβίβαση του φακέλου της υπόθεσης σε προσεχή συνεδρία του ΚΑΣ (υπ' αριθμ. πρωτ. ΥΠΠΟ/ΓΔΑΠΚ/ΑΡΧ/Α1/Φ10/52906/3673/30-09-03 έγγραφο). Η ανταπόκριση της Ι' ΕΠΚΑ ήταν άμεση με την αποστολή των αιτηθέντων στοιχείων στις 12-12-03 (υπ' αριθμ. πρωτ. Φ33/2/3426 έγγραφο). Έκτοτε, η υπόθεση εκκρεμεί.

⁵¹ Όπως προέκυψε από τη διερεύνηση σχετικών αναφορών της Αρχής, το ΤΑΠΑ γνωστοποίησε με το υπ' αριθμ. πρωτ. Π. 8445/23-08-04 έγγραφό του προς τις Εφορείες Αρχαιοτήτων ότι: «...Τα τελευταία χρόνια...συνήψε τρία (3) δάνεια προκειμένου να αντιμετωπίσει το συνεχώς αυξανόμενο ύψος δαπανών για απαλλοτριώσεις. Έτσι ο προϋπολογισμός του έχει επιβαρυνθεί με μεγάλα ποσά εξόφλησης τόκων...». Περαιτέρω, με το υπ' αριθμ. πρωτ. ΔΟΙΚ/Β/10908/4/11-11-04 έγγραφό του, το ΤΑΠΑ ενημέρωσε την Αρχή ότι «...προς το παρόν το ΤΑΠΑ, αδυνατεί να χορηγήσει βεβαίωση πίστωσης, δεδομένου ότι μέχρι σήμερα, έχει ήδη δεσμευθεί για παρόμοιες πιστώσεις και ήδη εκκρεμούν βεβαιώσεις, που αντιπροσωπεύουν ποσά στα οποία δεν γνωρίζουμε, εάν μπορούμε να αντεπεξέλθουμε μακροπρόθεσμα».

⁵² Στο υπ' αριθμ. πρωτ. 2978/11-04-03 έγγραφο του ΤΑΠΑ προς τον Συνήγορο του Πολίτη αναφέρεται χαρακτηριστικά ότι «...κυρίαρχο «στοιχείο» στη διαδικασία έγκαιρης καταβολής των αποζημιώσεων για απαλλοτριώσεις είναι το ύψος της σχετικής δαπάνης που προσδιορίζεται από τα δικαστήρια σε πρώτο και

Το πρόβλημα πάντως φαίνεται να επιτείνεται και από τον μεγάλο αριθμό των σχετικών υποθέσεων που εκκρεμούν ενώπιον των αρχαιολογικών υπηρεσιών, για τις οποίες απαιτείται να σταθμισθεί ατομικώς η σκοπιμότητα κήρυξης απαλλοτρίωσης εν σχέσει με την σκοπούμενη προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς (μνημείου, αρχαιολογικού χώρου, ιστορικού τόπου ή ανασκαφικής έρευνας).

Ήδη, μετά την ψήφιση του νέου αρχαιολογικού νόμου (Ν. 3028/2002) και ειδικότερα των διατάξεων του άρθρου 9, που απαιτούν αιτιολογημένη έκθεση περί της διατηρήσεως ή μη ακινήτου αρχαίου, αλλά και των διατάξεων του άρθρου 18, που προβλέπουν αντιστοίχως την εκφορά ουσιαστικής κρίσεως περί της σκοπιμότητας κήρυξης αναγκαστικής απαλλοτρίωσης για την προστασία των μνημείων, αρχαιολογικών χώρων και ιστορικών τόπων, κρίθηκε επιβεβλημένη, κατά το έτος 2003, η επαναξιολόγηση από τις αρμόδιες διευθύνσεις του ΥΠΠΟ όλων των εκκρεμών προς απαλλοτρίωση υποθέσεων, που είχαν προταθεί από τις αρμόδιες Εφορείες ή το ΚΑΣ, και κατ' επέκταση η ιεράρχηση με αρχαιολογικά κριτήρια των σχετικών εκκρεμοτήτων⁵³. Η διαδικασία αυτή, η οποία ολοκληρώθηκε εντός του 2004⁵⁴, αναμένεται να οδηγήσει στον εξορθολογισμό της όλης διαδικασίας και στην ιεράρχηση των σχετικών προτεραιοτήτων με κριτήρια αρχαιολογικά, ώστε να αποδεσμευτούν τα ακίνητα εκείνα, για τα οποία δεν συντρέχει αιτιολογημένα ανάγκη ολικής ή μερικής απαλλοτρίωσης, ενώ η σκοπούμενη προστασία τους μπορεί να επιτευχθεί και με άλλες, λιγότερο δαπανηρές, μεθόδους προστασίας, όπως η καταβολή αποζημίωσης για τη μερική στέρωση της χρήσεως ακινήτου⁵⁵.

δεύτερο βαθμό. Είναι...προφανές γιατί συχνά το Τ.Α.Π.Α. και το Υπουργείο Πολιτισμού οδηγούμεθα στα αδιέξοδα που εντοπίζει και ο Συνήγορος του Πολίτη».

⁵³ Η διαδικασία επαναξιολόγησης των εκκρεμών υποθέσεων αποκαλύπτει πάντως ότι σε ορισμένες περιπτώσεις κατά την αρχικώς προταθείσα απαλλοτρίωση πρυτάνευσαν ατελή επιστημονικά κριτήρια, τα οποία κρίνονται ανεπαρκή και καθιστούν αναγκαίο τον επανέλεγχο της σχετικής πρότασης και την παροχή πρόσθετης τεκμηρίωσης. Ενδεικτική του προβλήματος αυτού, είναι η υπ' αριθμ. 14183/2002 υπόθεση, κατά την έρευνα της οποίας διαπιστώθηκε ότι, παρά την έκδοση θετικής για την υπό κρίση απαλλοτρίωση γνωμοδότησης του ΚΑΣ ήδη από 1995, ο φάκελος της υποθέσεως αναπέμφθηκε στην αρμόδια Εφορεία Αρχαιοτήτων από τη Διεύθυνση Προϊστορικών και Κλασικών Αρχαιοτήτων του ΥΠΠΟ για πρόσθετη τεκμηρίωση (υπ' αριθμ. πρωτ. ΥΠΠΟ/ ΓΔΑΠΚ/ ΑΡΧ/ Α1/ Φ03/ 21651/ 1423/02-03-04 έγγραφο). Η υπόθεση φέρεται, σύμφωνα με το υπ' αρ. πρωτ. Φ3/5/4496/08-09-04 έγγραφο της Γ' ΕΠΚΑ και το υπ' αριθμ. πρωτ. ΥΠΠΟ/ΑΠΑΛΛ/Φ.397-10/71227/1428/21-09-04 έγγραφο του ΥΠΠΟ, να εκκρεμεί.

⁵⁴ Στο υπ' αριθμ. πρωτ. ΥΠΠΟ/ΓΔΑΠΚ/ΑΡΧ/Α1/Φ13/40879/2673/28-05-04 έγγραφο της Γενικής Διεύθυνσης Αρχαιοτήτων και Πολιτιστικής Κληρονομιάς του ΥΠΠΟ προς τον Συνήγορο του Πολίτη αναφέρεται χαρακτηριστικά ότι : «*Η Διεύθυνση Προϊστορικών και Κλασικών Αρχαιοτήτων έχει συντάξει και θα υποβάλει εντός των ημερών στο Γραφείο του κ. Γενικού Γραμματέως συμπληρωμένο και επικυρωμένο κατάλογο του συνόλου των εκκρεμών απαλλοτριώσεων με σχετικές προτάσεις, προκειμένου να αντιμετωπιστεί και να επιλυθεί οριστικά το θέμα...Το θέμα των απαλλοτριώσεων πάντως θα εξετασθεί σε νέα βάση συνολικά, σε συνεργασία με το Ταμείο Αρχαιολογικών Πόρων, οπότε και η ανωτέρω περίπτωση θα συνεξετασθεί για τη σκοπιμότητα της απαλλοτρίωσης.*»

⁵⁵ Υπ' αριθμ. πρωτ. 9494/04 αναφορά.

B. Δέσμευση ιδιοκτησίας λόγω διενέργειας ανασκαφών

Η προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς, σύμφωνα με το άρθρο 3 του Ν. 3028/2002, έγκειται, εκτός των άλλων, στον εντοπισμό και στην έρευνα των στοιχείων της, αλλά και στη διατήρηση και αποτροπή της καταστροφής, της αλλοίωσης και γενικά κάθε άμεσης ή έμμεσης βλάβης της. Την επίτευξη των στόχων αυτών εξυπηρετεί και η διενέργεια ανασκαφών από την Αρχαιολογική Υπηρεσία.

Οι ανασκαφές διακρίνονται, βάσει της ισχύουσας νομοθεσίας, αλλά και της ακολουθούμενης πρακτικής, σε *συστηματικές* και σε *σωστικές*. Οι συστηματικές ανασκαφές πραγματοποιούνται σε απαλλοτριωμένο χώρο, εντός συγκεκριμένων χρονικών ορίων και σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 36 του Ν. 3028/2002. Είναι επίσης δυνατόν να πραγματοποιούνται συστηματικές ανασκαφές περιορισμένης χρονικής διάρκειας εντός ακινήτου, το οποίο δεν έχει απαλλοτριωθεί, ενώ προβλέπεται αποζημίωση του ιδιοκτήτη για την προσωρινή στέρηση χρήσης του ακινήτου του και για κάθε βλάβη που θα μπορούσε να προκύψει σε αυτό⁵⁶. Οι σωστικές ανασκαφές έχουν άμεσο χαρακτήρα διάσωσης ενός μνημείου, που αποκαλύπτεται κατά την εκτέλεση τεχνικού έργου, δημοσίου ή ιδιωτικού ή εξαιτίας φυσικού φαινομένου ή τυχαίου γεγονότος ή παράνομης ανασκαφικής έρευνας, και διέπονται από τις διατάξεις του άρθρου 37, το οποίο, μεταξύ άλλων, προβλέπει και τη δυνατότητα χρηματοδότησης της ανασκαφής από τον ιδιώτη, προκειμένου να επισπευστεί η ανασκαφική διαδικασία.

Όπως προέκυψε από τη διερεύνηση συγκεκριμένων υποθέσεων από τον Συνήγορο του Πολίτη, οι σωστικές ανασκαφές διενεργούνται με σειρά προτεραιότητας, η οποία καθορίζεται με βάση την ημερομηνία του σήματος διακοπής εργασιών⁵⁷. Η σειρά προτεραιότητας μπορεί να καμφθεί, εάν ο ιδιώτης δηλώσει στην αρμόδια αρχαιολογική υπηρεσία την πρόθεσή του να αναλάβει τα έξοδα της αμοιβής του απαραίτητου εργατικού δυναμικού, προκειμένου να επισπευσθεί η όλη διαδικασία⁵⁸. Ακόμη, όμως, και με εξασφαλισμένη την συμβολή του ιδιώτη, η εκτέλεση των σωστικών ανασκαφών καθυστερεί σημαντικά, λόγω της έλλειψης επαρκούς αριθμού

⁵⁶ Άρθρο 37, παρ. 15, 16 του Ν.3028/2001, οι περιορισμένης διάρκειας συστηματικές ανασκαφές υπάγονται στις διατάξεις των άρθρων 18, 19 του ίδιου νόμου.

⁵⁷ Στο πλαίσιο διερεύνησης των υπ' αριθμ. πρωτ. 3986/03 και 6557/04 αναφορών του ίδιου προσώπου, ο Συνήγορος του Πολίτη έλαβε γνώση του υπ' αριθμ. πρωτ. 7248/05-12-03 εγγράφου της Κ' Εφορείας Προϊστορικών και Κλασικών Αρχαιοτήτων Μυτιλήνης, σύμφωνα με το οποίο : «...από την Υπηρεσία μας τηρείται σειρά προτεραιότητας των προς ανασκαφή οικοπέδων ανάλογα με το χρόνο του σήματος διακοπής των εργασιών, μετά τον εντοπισμό αρχαίων σε αυτά....».

⁵⁸ Η Αρχή έλαβε το υπ' αριθμ. πρωτ. 4676/25-07-03 έγγραφο της Κ' Εφορείας Προϊστορικών και Κλασικών Αρχαιοτήτων, σύμφωνα με το οποίο η ανασκαφή ενός εκ των τριών οικοπέδων στο νησί της Χίου προχώρησε, επειδή ο ιδιοκτήτης συμμετείχε στη χρηματοδότηση του προσωπικού της ανασκαφής.

μόνιμου επιστημονικού και εξειδικευμένου εργατοτεχνικού προσωπικού⁵⁹ για τη στελέχωση των περιφερειακών υπηρεσιών του ΥΠΠΟ.

Οι καθυστερήσεις στην ολοκλήρωση των σωστικών ανασκαφών σε ιδιωτικά ακίνητα έχουν ως συνέπεια τη στέρηση της δυνατότητας χρήσεώς τους, για την οποία, όμως, οι πληττόμενοι ιδιοκτήτες μπορούν να απευθυνθούν εγγράφως στην αρμόδια αρχαιολογική υπηρεσία, διεκδικώντας αποζημίωση, σύμφωνα με το άρθρο 19 του Ν. 3028/2003.

Γ. Επίκληση μη δημοσιευθεισών υπουργικών αποφάσεων για την ένταξη ιδιοκτησιών σε Ζώνες Α και Β προστασίας κηρυγμένων αρχαιολογικών χώρων

Ο Συνήγορος του Πολίτη δέχθηκε πλήθος αναφορών με αιτήματα πολιτών για έγκριση από την αρμόδια Αρχαιολογική Υπηρεσία οικοδομικών εργασιών σε ακίνητα εντός κηρυγμένων αρχαιολογικών χώρων⁶⁰ ή ζωνών προστασίας Α' και Β'. Η ως άνω έγκριση ανήκει στην αποφασιστική αρμοδιότητα του Υπουργείου Πολιτισμού. Ο ελεγκτικός ρόλος του Συνήγορου του Πολίτη δεν περιλαμβάνει εκτιμήσεις σκοπιμότητας ή άλλες τεχνικές κρίσεις, που επαφίενται από τον νομοθέτη στα προβλεπόμενα αποφασιστικά και γνωμοδοτικά όργανα, αλλά περιορίζεται στη διαπίστωση της τηρήσεως της νομιμότητας σε όλα τα στάδια της σχετικής διαδικασίας.

Διενεργώντας αυτόν τον έλεγχο νομιμότητας, ο Συνήγορος του Πολίτη διαπίστωσε ότι Εφορείες επικαλούνται σε έγγρατά τους, ως νομικό θεμέλιο για τα μέτρα που επιβάλλουν, υπουργικές αποφάσεις, χωρίς οι τελευταίες να έχουν περιβληθεί τον νόμιμο τύπο της δημοσίευσής τους στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, γεγονός που τις καθιστά ανυπόστατες. Τα φερόμενα ως αγαθά υπηρεσιακά κίνητρα παρόμοιων πρακτικών, δηλαδή η προστασία του πολιτιστικού περιβάλλοντος, είναι αυτονόητο ότι δεν ενισχύουν τη νομιμότητα των σχετικών ενεργειών ούτε εξυπηρετούν εντέλει τον συγκεκριμένο σκοπό.

⁵⁹ Στο πλαίσιο εξέτασης της υπ' αριθμ. πρωτ. 24586/02 αναφοράς, η Κ' Εφορεία Προϊστορικών και Κλασικών Αρχαιοτήτων, με το υπ' αριθμ. πρωτ. 1184/03-03-03 έγγραφό της προς την Αρχή, αναφέρθηκε στα προβλήματα που προκύπτουν από την ελλιπή στελέχωση των Εφορειών Αρχαιοτήτων και την περιορισμένη χρηματοδότησή τους σε σχέση με τις ανασκαφικές τους δραστηριότητες. Σύμφωνα με το ως άνω έγγραφο, η Κ' ΕΠΚΑ, στην αρμοδιότητα της οποίας ανήκουν οι νομοί Λέσβου και Χίου ήταν : «...στελεχωμένη μόνο με δύο μόνιμους αρχαιολόγους... Επομένως, προκειμένου να καλυφθούν οι αυξημένες ανάγκες της Υπηρεσίας, κάθε έτος προσλαμβάνονται για συγκεκριμένο χρονικό διάστημα ωρομίσθιοι αρχαιολόγοι...». Σημειώνεται σχετικά ότι το ΥΠΠΟ συχνά προσφεύγει στη στελέχωση των κεντρικών και των περιφερειακών υπηρεσιών του με ωρομίσθιο προσωπικό, το οποίο, απολύεται, όταν δεν υπάρχει επαρκής χρηματοδότηση, και σε κάποιες περιπτώσεις επαναπροσλαμβάνεται.

⁶⁰ Σύμφωνα με την υπ' αριθμ. 969/1998 απόφαση του ΣτΕ, η πράξη με την οποία ένας χώρος κηρύσσεται ως αρχαιολογικός, έχει ως συνέπεια ότι : «επισύρει την υποχρέωση των ιδιοκτητών να ζητούν πριν από την εκτέλεση οποιουδήποτε έργου στο ακίνητό τους, τη σχετική άδεια του Υπουργού Πολιτισμού».

Όπως προέκυψε από τη διερεύνηση δύο αναφορών, η αρμόδια Εφορεία Αρχαιοτήτων δεν προέβη στην έγκριση οικοδομικών εργασιών σε ακίνητα ευρισκόμενα εντός κηρυγμένου αρχαιολογικού χώρου, με την αιτιολογία ότι τα ακίνητα εντάσσονται στα όρια ζωνών προστασίας Α' και Β'⁶¹, χωρίς όμως η σχετική απόφαση να έχει δημοσιευτεί στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως και χωρίς να έχει έρεισμα στις διατάξεις του Ν. 1892/90⁶².

Η προσοχή του Συνηγόρου του Πολίτη εστιάστηκε στην πλέον των δέκα ετών καθυστέρηση θεσμοθέτησης ζωνών προστασίας Α' και Β' του συγκεκριμένου κηρυγμένου αρχαιολογικού χώρου. Η σοβαρή αυτή καθυστέρηση είχε προκαλέσει στους ενδιαφερόμενους πολίτες έντονη αβεβαιότητα, αφού δεν γνώριζαν επακριβώς το καθεστώς που διέπει τις ιδιοκτησίες τους και τις δυνατότητες περαιτέρω αξιοποίησής τους. Τούτο άλλωστε αναγνωρίζεται και στο σχετικό απαντητικό έγγραφο της αρμόδιας Εφορείας Αρχαιοτήτων προς την Αρχή, όπου αναφέρεται : *«το γεγονός που δημιουργεί αναστάτωση στους κατόχους ιδιοκτησιών στην περιοχή είναι ότι η εκκρεμότητα της θεσμοθέτησης ζωνών προστασίας του αρχαιολογικού χώρου της...δεν τους επιτρέπει να γνωρίζουν ποιο καθεστώς διέπει τις ιδιοκτησίες τους. Η περίπτωση..... αποτελεί ένα τέτοιο παράδειγμα αφού σύμφωνα με την υπό εξέταση πρόταση της Εφορείας, μεγάλο τμήμα της περιουσίας του προτείνεται να ενταχθεί στη ζώνη Β' με αποτέλεσμα να μην γνωρίζει, εφόσον ο τελικός καθορισμός των ζωνών εκκρεμεί, ποιο ακριβώς είναι το καθεστώς που θα διέπει την ιδιοκτησία του»*⁶³.

⁶¹ Στις ζώνες προστασίας Β επιτρέπεται καταρχήν η δόμηση υπό όρους, σύμφωνα με το άρθρο 13 του Ν. 3028/2002. Ωστόσο, σύμφωνα με τη νομολογία (ΣτΕ 736/1997), *«ο Υπουργός Πολιτισμού μπορεί να επιτρέψει στη Ζώνη Β' τη δόμηση...αλλά μπορεί και να την απαγορέψει εκτιμώντας τη θέση του δεδομένου ακινήτου και τις επιπτώσεις του κτίσματος στον αρχαιολογικό χώρο»*.

⁶² Στο πλαίσιο διερεύνησης της υπ' αριθμ. πρωτ. 2775/01 αναφοράς, διαπιστώθηκε από την Αρχή η μη δημοσίευση στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως της υπ' αριθμ. ΥΠΠΟ/ΑΡΧ/Α1/φ21/26587/1239/25-06-90 υπουργικής απόφασης για τον καθορισμό ζωνών προστασίας Α' και Β' των αρχαιολογικών χώρων της Μήλου, συμπεριλαμβανομένου του αρχαιολογικού χώρου της Φυλακωπής. Τα παραπάνω στοιχεία καταγράφονται στο υπ' αριθμ. πρωτ. 6998/13-11-01 έγγραφο της ΚΑ' Εφορείας Προϊστορικών και Κλασικών Αρχαιοτήτων προς την Αρχή, το οποίο εστάλη στο πλαίσιο διερεύνησης της υπ' αριθμ. πρωτ. 18445/00 αναφοράς σχετικά με το ίδιο πρόβλημα στην εν λόγω περιοχή.

⁶³ Υπ' αριθμ. πρωτ. 6998/13-11-01 έγγραφο της ΚΑ' Ε.Π.Κ.Α. προς τον Συνήγορο του Πολίτη.

Συχνά, επίσης⁶⁴, οι Εφορείες Αρχαιοτήτων, προκειμένου να μην προβούν στην έγκριση πραγματοποίησης οικοδομικών εργασιών, επικαλούνται εγγράφως τους προτεινόμενους από το ΥΠΠΟ όρους δόμησης σε ζώνη προστασίας Β', χωρίς να έχει δημοσιευτεί η προβλεπόμενη από τον Ν. 3028/2002 ΚΥΑ (ή παλαιότερα το προβλεπόμενο, από τον Ν. 1892/1990, ΠΔ). Η επίκληση μη δημοσιευθείσας κανονιστικής πράξεως λειτουργεί προφανώς σε βάρος των ιδιοκτητών και παράγει δυσμενείς συνέπειες όσον αφορά την αξιοποίηση της περιουσίας τους.

Εκτός από την επίκληση ανίσχυρων υπουργικών αποφάσεων, ο Συνήγορος του Πολίτη διαπίστωσε μακροχρόνιες καθυστερήσεις κατά την οριοθέτηση των Ζωνών Προστασίας Α' και Β' καθώς και κατά την θεσμοθέτηση των όρων δόμησης στις ζώνες Β'⁶⁵.

5.3. Δέσμευση ιδιοκτησίας για την εκτέλεση δημοσίων έργων

Η κατασκευή δημοσίων έργων συνιστά λόγο δημοσίου συμφέροντος για την κήρυξη αναγκαστικής απαλλοτρίωσης επί ιδιωτικών ακινήτων.

Ο Συνήγορος του Πολίτη κατέγραψε ποικιλία περιπτώσεων, στις οποίες υφίσταται δέσμευση ιδιοκτησιών λόγω της κατασκευής δημοσίων έργων και οι οποίες αποτελούν το 9% επί του συνόλου των δεσμεύσεων⁶⁶. Τουλάχιστον το 1/3 των αναφορών της κατηγορίας αυτής αφορά δεσμεύσεις ιδιοκτησιών για τη διάνοιξη επαρχιακών ή εθνικών οδών και τη βελτίωση και διαπλάτυνση ήδη υφισταμένων. Στην ίδια κατηγορία εντάσσονται αναφορές με αντικείμενο δεσμεύσεις ακινήτων : για τη δημιουργία φράγματος, για την κατασκευή έργου στις όχθες και την παρόχθια περιοχή λίμνης, για εγχειοβελτιωτικά έργα και έργα αναδάσμου, για την κατασκευή σιδηροδρομικού σταθμού και για την εκπόνηση ειδικών έργων του ΜΕΤΡΟ.

⁶⁴ Η Αρχή εξέτασε την υπ' αριθμ. πρωτ. 16674/02 αναφορά, σύμφωνα με την οποία η ΙΣΤ' ΕΠΚΑ, με το υπ' αριθμ. πρωτ. 8038/10-07-02 έγγραφό της, αποφάσισε τη μη χορήγηση άδειας εκσκαφής, με την αιτιολογία ότι το ακίνητο βρίσκεται εντός Ζώνης προστασίας Β' ελεγχόμενης δόμησης, της οποίας τα όρια είχαν μεν θεσμοθετηθεί, αλλά, όπως αναφέρεται στο εν λόγω έγγραφο, οι όροι δόμησης είχαν απλώς προταθεί από το ΥΠΠΟ. Επιπλέον, κατά τη διερεύνηση της υπ' αριθμ. πρωτ. 3996/02 υπόθεσης, επιβεβαιώθηκε από τον Συνήγορο του Πολίτη το γεγονός ότι η υπουργική απόφαση ΥΠΠΟ/ΑΡΧ/Α1/Φ01/22201/1192/12-05-99 περί καθορισμού χρήσεων γης και όρων και περιορισμών δόμησης στη Ζώνη Β' εντός του κηρυγμένου αρχαιολογικού χώρου των Ποισσών Τούρκου Κέας δεν είχε περιβληθεί τον νόμιμο τύπο ισχύος με τη δημοσίευσή της στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως και άρα η επίκλησή της δεν αποτελούσε νόμιμο λόγο απόρριψης αιτήματος για χορήγηση άδειας ανοικοδόμησης εντός της Ζώνης Β'. Πάντως, ύστερα και από τις διαμεσολαβητικές προσπάθειες του Συνηγόρου του Πολίτη, η Διεύθυνση Προϊστορικών και Κλασικών Αρχαιοτήτων του ΥΠΠΟ εξέδωσε την υπ' αριθμ. πρωτ. ΥΠΠΟ/ΓΔΑΠΚ/ΑΡΧ/Α1/Φ01/10327/635/06-02-04 απόφαση έγκρισης αρχιτεκτονικής μελέτης ανέγερσης δύο ισόγειων κατοικιών.

⁶⁵ Στο υπ' αριθμ. πρωτ. 649/28-01-03 έγγραφο της ΙΣΤ' Ε.Π.Κ.Α. αναφέρεται ότι: «...Όσον αφορά στο θέμα των προτεινόμενων όρων δόμησης της Ζώνης Β', σας πληροφορούμε πως η περίπτωση..., όπου αναμένεται εδώ και πολύ καιρό η σχετική απόφαση του ΥΠΕΧΩΔΕ, δεν είναι η εξαίρεση του κανόνα...».

⁶⁶ Από το συνολικό αριθμό των 388 αναφορών που έχουν περιέλθει στο Συνήγορο του Πολίτη σχετικά με δεσμεύσεις ιδιοκτησιών, 35 αναφορές αφορούν δεσμεύσεις ιδιοκτησιών για την κατασκευή δημοσίων έργων.

Εμπλεκόμενοι φορείς στις ανωτέρω περιπτώσεις είναι κυρίως οι ΟΤΑ α΄ βαθμού (13 αναφορές), ακολουθούν δε οι ΟΤΑ β΄ βαθμού (5 αναφορές) και το ΥΠΕΧΩΔΕ-Γενική Γραμματεία Δημοσίων Έργων (5 αναφορές). Επίσης, σε μικρότερο βαθμό εμπλέκονται και το Αττικό Μετρό ΑΕ, Διευθύνσεις Ελέγχου Κατασκευής Έργων (ΔΕΚΕ) των Περιφερειών και η Κτηματική Εταιρεία του Δημοσίου.

Ο Συνήγορος του Πολίτη διαπίστωσε ότι, στην πλειονότητα των υποθέσεων, είχε πραγματοποιηθεί κατάληψη του απαραίτητου για το έργο χώρου κατά τη διάρκεια ή μετά το πέρας των κατασκευαστικών εργασιών και πριν από τη συντέλεση της απαλλοτρίωσης, η οποία συνοδεύτηκε από την άρνηση του κυρίου του έργου να καταβάλει την προσήκουσα αποζημίωση στους δικαιούχους. Κακοδιοίκηση παρατηρήθηκε και ως προς την τήρηση και ολοκλήρωση των διαδικασιών εκείνων που απαιτούνται για την εύρυθμη πραγματοποίηση των δημοσίων έργων. Έτσι, διαπιστώθηκαν καθυστερήσεις κατά την κτηματογράφηση των θιγόμενων ιδιοκτησιών και, περαιτέρω, κατά τη συντέλεση της απαλλοτρίωσης.

Συχνά, επίσης, καταλαμβάνονται και χρησιμοποιούνται από τους αναδόχους των έργων ιδιοκτησίες, οι οποίες δεν συμπεριλαμβάνονται στην προς απαλλοτρίωση ή στην ήδη απαλλοτριωθείσα για το έργο περιοχή, αλλά γειτνιάζουν με αυτήν και χρησιμοποιούνται είτε για την τυχόν επέκταση και τροποποίηση του έργου, είτε για την τοποθέτηση μηχανικών μέσων, αποθηκευτικών χώρων κ.λπ. ή ως περιοχή πρόσβασης στη ζώνη του έργου.

5.4. Δέσμευση ιδιοκτησίας για λόγους προστασίας του φυσικού περιβάλλοντος

Οι αναφορές της κατηγορίας αυτής ανέρχονται σε ποσοστό 3% (13 αναφορές) επί του συνόλου των αναφορών που διερεύνησε η Αρχή σχετικά με δεσμεύσεις ιδιοκτησιών. Η πλειονότητα των σχετικών υποθέσεων (9 αναφορές) αφορά δέσμευση ιδιοκτησιών κατά τον καθορισμό της οριογραμμής του αιγιαλού, του παλαιού αιγιαλού και της ζώνης παραλίας.

Συχνά διενεργούνται από ιδιώτες εκτεταμένες εργασίες παρέμβασης στην οριογραμμή αιγιαλού και ζώνης παραλίας, με σκοπό την ανοικοδόμηση. Από την έρευνα μιας υπόθεσης⁶⁷ διαπιστώθηκε, αφενός, άنيση μεταχείριση των πολιτών από τη διοίκηση μέσω επιλεκτικής χορήγησης οικοδομικών αδειών, αφετέρου, άρνηση της διοίκησης να προβεί στην οφειλόμενη αναστολή των ήδη χορηγηθεισών οικοδομικών αδειών σε καθορισθείσα ζώνη παραλίας, καθώς η οικοδόμηση σε αυτήν απαγορεύεται απολύτως για χρονικό διάστημα δύο ετών από την ολοκλήρωση του

⁶⁷ Μετά τη διερεύνηση της υπ' αριθμ. πρωτ. 8231/01 αναφοράς, η Αρχή εκπόνησε πόρισμα με τις απόψεις και προτάσεις της. Βλ. ΣτΠ, πορίσματα 2001, http://www.synigoros.gr/reports/por_kefalonias01.doc

καθορισμού των ορίων του αιγιαλού, παλαιού αιγιαλού και παραλίας⁶⁸. Περαιτέρω, οι δημόσιες υπηρεσίες επικαλέστηκαν : α) τη μη συντέλεση της απαλλοτριώσεως μέσα σε διάστημα δύο ετών από την κήρυξή της⁶⁹, καθώς και β) σχετικές εγκυκλίους, για τις οποίες η Αρχή είχε επισημάνει εγγράφως ότι επιβάλλεται η κατάργησή τους.

Σε άλλες περιπτώσεις ο Συνήγορος του Πολίτη έχει διαπιστώσει⁷⁰, είτε ότι δεν ολοκληρώνεται η διαδικασία απαλλοτριώσεως με την καταβολή της προσήκουσας αποζημίωσης, είτε ότι δεν αίρεται το καθεστώς της δέσμευσης που έχει επιβληθεί σε ακίνητα, τα οποία προ του καθορισμού της ζώνης της παραλίας βρίσκονταν εντός σχεδίου και άρα ήταν άρτια και οικοδομήσιμα, μετά τον καθορισμό όμως απώλεσαν την αρτιότητά τους λόγω απομείωσης. Οι εμπλεκόμενες δημόσιες υπηρεσίες έχουν επικαλεστεί την υπ' αρ. πρωτ. 3763/658/11.02.2000 εγκύκλιο της Διεύθυνσης Νομοθετικού Έργου του ΥΠΕΧΩΔΕ, σύμφωνα με την οποία *«άρτια και οικοδομήσιμα οικοπέδα που απομειούνται συνεπεία απαλλοτριώσεως ή διανοίξεως διεθνών ή επαρχιακών οδών θεωρούνται άρτια και οικοδομήσιμα εφόσον, μετά την απομείωση αυτή έχουν τα όρια αρτιότητας και τις λοιπές προϋποθέσεις των γηπέδων των περιπτώσεων α και β»*. Μετά τη διαμεσολάβηση του Συνηγόρου του Πολίτη, η ως άνω υπηρεσία προέβη στην έκδοση νέας γνωμοδότησης⁷¹ και αποφάνθηκε ότι η απομείωση της ιδιοκτησίας δεν επιφέρει απώλεια της αρτιότητάς της.

Σε άλλες υποθέσεις που έχει εξετάσει ο Συνήγορος του Πολίτη, το ακίνητο βρίσκεται εντός των ορίων παραδοσιακού ή ήδη διαμορφωμένου προ του 1923 οικισμού κατά τη διαδικασία καθορισμού οριογραμμής αιγιαλού και ζώνης παραλίας⁷². Στις υποθέσεις αυτές, διαπιστώθηκε ότι δεν είχε ακολουθηθεί η νόμιμη διαδικασία, δηλαδή δεν τηρήθηκαν οι προδιαγραφές των απαιτούμενων τοπογραφικών διαγραμμάτων⁷³, δεν ελήφθησαν υπόψη τα απαραίτητα γεωμορφολογικά στοιχεία για τον καθορισμό αιγιαλού και παραλίας⁷⁴, καθώς και η νομίμως διαμορφωμένη γραμμή δόμησης του οικισμού για τον καθορισμό της παραλίας⁷⁵, με αποτέλεσμα τη δέσμευση των υφισταμένων ιδιοκτησιών. Μετά την παρέμβαση της Αρχής για τον επανακαθορισμό της οριογραμμής αιγιαλού και ζώνης παραλίας, ενεργοποιήθηκε η σχετική διοικητική διαδικασία και αναμένονται νέες ρυθμίσεις σχετικά με τις διαδικασίες καθορισμού αιγιαλού και παραλίας, με την έκδοση σχετικού προεδρικού διατάγματος.

⁶⁸ Ν. 2344/1940, άρθρο 23 του Ν. 1337/83, και άρθρο 7 παρ. 4 του Ν. 2971/2001.

⁶⁹ Άρθρο 13 Ν. 1078/80.

⁷⁰ Υπ' αριθμ. πρωτ. 631/01 και 23773/02 αναφορές.

⁷¹ Εγκύκλιος 9 (υπ' αριθμ. πρωτ. 6125/30.01.2004) της Διεύθυνσης Νομοθετικού του ΥΠΕΧΩΔΕ.

⁷² Υπ' αριθμ. πρωτ. 9571/02 και 17589/02 αναφορές.

⁷³ Άρθρο 4, παράγρ. 2 του Ν. 2971/2001.

⁷⁴ Άρθρο 9, παράγρ. 1α, γ, δ του Ν. 2971/2001.

⁷⁵ Άρθρο 7, παράγρ. 5 του Ν. 2971/2001.

Όσον αφορά τον καθορισμό χερσαίας ζώνης λιμένα, σύμφωνα με την ισχύουσα νομοθεσία⁷⁶, η εν λόγω ζώνη δύναται να καταλάβει τον αιγιαλό μέχρι την οριογραμμή του, μπορεί όμως να επεκταθεί και σε τμήμα του σχεδίου πόλεως, περιλαμβάνοντας ιδιοκτησίες. Όμως, όπως διαπιστώθηκε από την Αρχή σε κάποιες περιπτώσεις⁷⁷, η διοίκηση δεν έχει προβεί στην απαιτούμενη για την ένταξη των ιδιοκτησιών στη χερσαία ζώνη λιμένα τροποποίηση του ρυμοτομικού σχεδίου πόλης, ή μετά την ένταξή τους, δεν είχε προβεί στην κήρυξη της αναγκαστικής απαλλοτριώσης, όπως οφείλει, με την έκδοση ειδικής προς τούτο πράξης.

Ιδιαίτερη, τέλος, κατηγορία δεσμεύσεων για περιβαλλοντικούς λόγους αποτελεί ο χαρακτηρισμός ιδιοκτησίας ως δασικής- αναδασωτέας έκτασης⁷⁸. Το πρόβλημα που εντοπίστηκε στην περίπτωση που εξέτασε ο Συνήγορος του Πολίτη έγκειται στην καθυστέρηση της αρμόδιας δασικής υπηρεσίας να άρει τον δασικό χαρακτηρισμό του ακινήτου, παρά την έκδοση ευνοϊκής για τον αναφερόμενο πολίτη απόφασης της επιτροπής του άρθρου 14 του Ν.998/79 και, επίπλεον, σχετικής δικαστικής απόφασης. Η αιτιολογία που προβλήθηκε από τη διοίκηση ήταν η ελλιπής στελέχωση της εμπλεκόμενης υπηρεσίας, σε συνδυασμό με τον μεγάλο φόρτο εργασίας και την αδυναμία άσκησης ελέγχου και εποπτείας επί των συγκεκριμένων περιοχών. Ο Συνήγορος του Πολίτη περαίωσε με επιτυχία το διαμεσολαβητικό του ρόλο για την αποκατάσταση της νομιμότητας και την ενεργοποίηση της σχετικής διαδικασίας για την αποδέσμευση της ιδιοκτησίας.

⁷⁶ Ν. 2344/40, όπως αντικαταστάθηκε από το Ν. 2971/01.

⁷⁷ Βλ. λ.χ. υπ' αριθμ. πρωτ. 6796/99 αναφορά.

⁷⁸ Υπ' αριθμ. πρωτ. 363/98 αναφορά.

6. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ – ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ

I. Από την ανάλυση και τις παρατηρήσεις που διατυπώθηκαν στα προηγούμενα κεφάλαια της έκθεσης, εξάγονται τα ακόλουθα συνολικά συμπεράσματα:

- ⇒ **Την προηγούμενη εξαετία, ο Συνήγορος του Πολίτη έγινε αποδέκτης μεγάλου αριθμού αναφορών από πολίτες που διαμαρτύρονται κατά πράξεων, παραλείψεων ή υλικών ενεργειών της διοίκησης, οι οποίες συνεπάγονται απαλλοτρίωση, στέρηση ή ουσιώδεις περιορισμούς στο δικαίωμα της ιδιοκτησίας χωρίς καταβολή της νόμιμης αποζημίωσης, άλλως χωρίς έγκαιρη καταβολή αποζημίωσης.** Τα αναφερόμενα προβλήματα διοικητικής δράσης αφορούν ειδικότερα την επί μακρόν δέσμευση της ιδιοκτησίας χωρίς κήρυξη αναγκαστικής απαλλοτρίωσης ή παροχή άλλης μορφής αποζημίωσης, τη διατήρηση κηρυχθείσας και μη συντελεσθείσας αναγκαστικής απαλλοτρίωσης για χρονικό διάστημα που υπερβαίνει τον εύλογο χρόνο, την επανεπιβολή αναγκαστικής απαλλοτρίωσης χωρίς τη συνδρομή των νομίμων προϋποθέσεων και τις καθυστερήσεις στην καταβολή αποζημίωσης επί στέρησης ή επιβολής ουσιωδών περιορισμών στη χρήση ακινήτων. Τα ειδικότερα πεδία διοικητικής δράσης, στα οποία εκδηλώνονται τα πιο πάνω προβλήματα, είναι κατά κύριο λόγο η εφαρμογή των σχεδίων πόλεως και η προστασία του πολιτιστικού περιβάλλοντος, ενώ έπονται, σύμφωνα με τα στοιχεία της Αρχής, οι δεσμεύσεις ιδιοκτησιών για την εκτέλεση δημοσίων έργων και για την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος.
- ⇒ **Ειδικώς, στο πεδίο της εφαρμογής των σχεδίων πόλεων, οι δύο ειδικότερες εκφάνσεις κακοδιοίκησης, με τις οποίες ήλθε αντιμέτωπη η Αρχή, αφορούν είτε την επί μακρόν διατήρηση των ρυμοτομικών απαλλοτριώσεων χωρίς προώθηση των νομίμων διαδικασιών εφαρμογής του σχεδίου πόλεως και αποζημίωση των θιγομένων, είτε την πέραν του εύλογου χρόνου διατήρηση των δεσμεύσεων ακινήτων για κοινωφελείς σκοπούς, χωρίς κήρυξη αναγκαστικής απαλλοτρίωσης και καταβολή της νόμιμης αποζημίωσης.** Στις περιπτώσεις αυτές, το βασικό διοικητικό-οργανωτικό πρόβλημα που αναδεικνύεται είναι η απουσία χρονικού και οικονομικού προγραμματισμού για την υλοποίηση των σχεδίων πόλεων και την ολοκλήρωση των πράξεων εφαρμογής ή την ολοκλήρωση των πράξεων προσκυρώσεως, αναλογισμού και τακτοποίησης ακινήτων, αντιστοίχως. Το πρόβλημα επιτείνεται παντως και από την πολυπλοκότητα και τις ελλείψεις του ισχύοντος νομικού πλαισίου. Ειδικότερα, η μελέτη των σχετικών νομοθετικών και κανονιστικών διατάξεων και η αξιολόγησή τους υπό το πρίσμα της σχετικής νομολογίας και της εμπειρίας του Συνηγόρου του Πολίτη αποδεικνύει ότι η ισχύουσα πολεοδομική νομοθεσία δεν διασφαλίζει αποτελεσματικά την προστασία της ιδιοκτησίας και δη της μικρο-ιδιοκτησίας, η οποία αποτελεί και το βάθρο της Ελληνικής κοινωνίας. Η

νομοθεσία αυτή καταλείπει ευρύτατα περιθώρια στη διοίκηση ως προς τον χρόνο εφαρμογής των σχεδίων πόλεων, με άμεση συνέπεια την παγίωση διοικητικών νοοτροπιών και πρακτικών που συχνά δημιουργούν τριβές προς το άρθρο 17 του Συντάγματος.

⇒ **Όπως απέδειξε η έρευνα των σχετικών αναφορών, διαφορετικά είναι τα νομικά διακυβεύματα που αναφύονται στο πεδίο των δεσμεύσεων ακινήτων για πολιτιστικούς σκοπούς.** Στις περιπτώσεις αυτές, πέραν των καθυστερήσεων που παρατηρούνται κατά την κήρυξη των σχετικών απαλλοτριώσεων, κρίσιμο παραμένει το ζήτημα της καταβολής αποζημίωσης στις περιπτώσεις που οι όροι και περιορισμοί για την προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς οδηγούν σε οριστική ή προσωρινή στέρηση του δικαιώματος ιδιοκτησίας ή σε περιορισμούς της χρήσης του ακινήτου που βαίνουν πέρα από τα εκάστοτε επιτρεπτά όρια. Το ζήτημα προσλαμβάνει ευρείες κοινωνικές διαστάσεις, λόγω του πλήθους των αρχαιοτήτων και λοιπών στοιχείων πολιτιστικής κληρονομιάς που υπάρχουν διάσπαρτα στη χώρα μας, αλλά και εν όψει των θέσεων της νομολογίας που έχουν αναγνωρίσει τη δυνατότητα επιβολής ευρύτατων απαγορεύσεων και περιορισμών στην ιδιοκτησία χάριν της προστασίας του πολιτιστικού περιβάλλοντος. Με βάση τα πιο πάνω, ο Συνήγορος του Πολίτη δεν μπορεί παρά να υποδεχθεί ως ευπρόσδεκτες, ρεαλιστικές και αναγκαίες τις ρυθμίσεις που καθιερώθηκαν με το άρθρο 19 του νέου αρχαιολογικού νόμου (Ν. 3028/2002) και την εκδοθείσα σε εκτέλεσή του κανονιστική απόφαση (ΥΠΠΟ/ΓΝΟΣ/9130/2003, ΦΕΚ 229 Β'/28-02-03), με τις οποίες παρέχεται η δυνατότητα καταβολής αποζημίωσης στις περιπτώσεις ουσιώδους περιορισμού ή οριστικής ή προσωρινής στέρησης της κατά προορισμό χρήσης του ακινήτου. Θεωρεί όμως απαραίτητο να επισημάνει ότι η αποτελεσματικότητα της κανονιστικής τυποποίησης των δικαιωμάτων αποζημίωσης των ιδιοκτητών θα κριθεί στην πράξη από τη συστηματική τήρηση της διοικητικής διαδικασίας που καθιερώθηκε με τις ως άνω διατάξεις και ιδίως από την ταχύτητα και την αξιοπιστία του έργου των σχετικών γνωμοδοτικών επιτροπών που αποφαινόμενοι επί των σχετικών αιτημάτων.

⇒ **Η προαναφερόμενη κανονιστική τυποποίηση των δικαιωμάτων αποζημίωσης των ιδιοκτητών μπορεί να αποτελέσει πρόκριμα και για την αντιμετώπιση αναλόγων δεσμεύσεων που επιβάλλονται χάριν της προστασίας του φυσικού περιβάλλοντος.** Στο σημείο αυτό, πρέπει να υπενθυμίσουμε την παράγρ. 1 του άρθρου 22 του Ν. 1650/1986, η οποία προβλέπει την χορήγηση οικονομικών αντισταθμισμάτων (ανταλλαγή ιδιωτικών εκτάσεων με εκτάσεις του δημοσίου, παραχώρηση κατά χρήση εκτάσεων σε παραπλήσιες περιοχές για ανάλογη χρήση ή εκμετάλλευση, καταβολή εφάπαξ ή περιοδικής αποζημίωσης, μεταφορά συντελεστή δόμησης σε άλλη ιδιοκτησία) στους θιγόμενους ιδιοκτήτες, εφόσον οι όροι, περιορισμοί και απαγορεύσεις που επιβάλλονται για την προστασία της φύσεως και του τοπίου, «είναι εξαιρετικά επαχθείς, με αποτέλεσμα να παρακωλύεται υπέρμετρα η άσκηση των εξουσιών που απορρέουν από την

κυριότητα, ενόψει του χαρακτήρα και του προορισμού της ιδιοκτησίας». Στην παράγρ. 3 του ίδιου άρθρου, προβλέπεται επίσης η καταβολή αποζημιώσεων, επιδοτήσεων ή άλλων παροχών για τις ζημιές που προκαλούνται σε γεωργικές, κτηνοτροφικές ή άλλες εκμεταλλεύσεις ή εγκαταστάσεις από είδη της άγριας πανίδας. Ωστόσο, το άρθρο αυτό παραμένει έως σήμερα ανενεργό διότι δεν έχει εκδοθεί το προβλεπόμενο στην παράγρ. 4 κανονιστικό διάταγμα που θα καθορίσει τις ειδικότερες προϋποθέσεις, τα δικαιολογητικά και τη διαδικασία για τη χορήγηση των προβλεπόμενων οικονομικών αντισταθμισμάτων, αποζημιώσεων ή επιδοτήσεων. Η ανάγκη εφαρμογής των πιο πάνω διατάξεων καθίσταται πιο επιτακτική, αν ληφθεί υπόψη το πλήθος των προστατευτέων περιοχών της φύσης (φυσικοί οικότοποι και οικότοποι ειδών) που έχουν περιληφθεί στις τοποθεσίες (sites) του εθνικού καταλόγου του δικτύου Natura 2000 και οι οποίες ανέρχονται συνολικά σε 270 περίπου.

II. Για την αντιμετώπιση των ζητημάτων που συνοψίσθηκαν πιο πάνω και εν όψει του διοικητικού διαλόγου που πρέπει να αναληφθεί στα σχετικά πεδία, ο Συνήγορος του Πολίτη καταθέτει προς συζήτηση τις εξής ειδικότερες σκέψεις και προτάσεις :

⇒ **Καθίσταται αναγκαίος ο σαφής και αξιόπιστος χρονικός και οικονομικός προγραμματισμός της εφαρμογής των σχεδίων πόλεως από τους αρμοδίους φορείς**, ώστε οι επιβαλλόμενες κατά περίπτωση ρυμοτομικές επιβαρύνσεις να μην υπερβαίνουν τα ανεκτά κατά χρόνον όρια δέσμευσης, οδηγώντας στην οικονομική και νομική αναιρέση του δικαιώματος της ιδιοκτησίας και επέκεινα σε δικαστικές προσφυγές εκ μέρους των θιγομένων που μπορούν να ανατρέψουν κρίσιμες προβλέψεις των πολεοδομικών σχεδίων. Παραλλήλως, επί εντοπισμένων τροποποιήσεων σχεδίων πόλεως που αποσκοπούν στον καθορισμό νέων και αυτοτελών κοινοχρήστων χώρων και στις οποίες δεν συντρέχει περίπτωση τακτοποίησης ακινήτων και αναλογισμού αποζημίωσης μεταξύ ιδιωτών, πρέπει να εξεταστεί η καθιέρωση συγκεκριμένων χρονικών περιορισμών για τη συντέλεση της σχετικής απαλλοτρίωσης, κατά τα πρότυπα που εισάγει ο ΚΑΑΑ επί των κοινών απαλλοτριώσεων. Αντιστοίχως, επί εντοπισμένων τροποποιήσεων σχεδίων πόλεων που αποσκοπούν στον καθορισμό νέων κοινωφελών χώρων, πρέπει, πέραν της ειδικής πολεοδομικής ανάγκης που δικαιολογεί τον σχετικό χαρακτηρισμό, να προηγείται από τη διοίκηση έρευνα περί της υπάρξεως φορέα εκτελέσεως του κοινωφελούς έργου και περί της διαθέσιμης δαπάνης για την κήρυξη της απαλλοτριώσης.

⇒ Σε κάθε περίπτωση, **πλην της αναγκαίας επιτάχυνσης της διοικητικής προδικασίας κατά την εφαρμογή των ρυμοτομικών απαλλοτριώσεων, ο Συνήγορος του Πολίτη θεωρεί παραλλήλως σκόπιμη την έναρξη διαλόγου περί των μηχανισμών «ιδιωτικής πολεοδόμησης»** που μπορούν να εφαρμοσθούν σε εντός σχεδίου πόλεων περιοχές, ιδίως εν όψει και της διαφαινόμενης σημασίας που αναμένεται να προσλάβει τα επόμενα χρόνια η

σύμπραξη δημοσίου και ιδιωτικού τομέα, μεταξύ άλλων, και για την εκτέλεση προγραμμάτων αστικής ανάπτυξης ή ανάπλασης. Πλεονέκτημα των πρωτοβουλιών αυτών, όπως τουλάχιστον εφαρμόστηκαν σε άλλες χώρες, είναι η εξοικονόμηση χρόνου, δημοσίων πόρων και διοικητικών διαδικασιών, η οποία επιτυγχάνεται αφενός μέσω της εκτέλεσης, κατασκευής και συντήρησης των κοινοχρήστων έργων και έργων υποδομής από τον ιδιωτικό τομέα και αφετέρου μέσω της συμβατικής αναδιανομής των δικαιωμάτων δόμησης και κατ' επέκταση των δικαιωμάτων αποζημίωσης μεταξύ των ιδιοκτητών των οικοδομήσιμων χώρων και των ιδιοκτητών των ακινήτων που αναγκαιούν για τη δημιουργία ή επαύξηση των κοινοχρήστων και κοινωφελών χώρων. Η σημασία του εγχειρήματος καθίσταται πλέον προφανής, αν ληφθεί υπόψη η συχνά διαπιστούμενη οικονομική αδυναμία των ΟΤΑ να επωμισθούν το βάρος εφαρμογής του πολεοδομικού σχεδιασμού και να καταβάλουν τις σχετικές αποζημιώσεις.

- ⇒ Περαιτέρω, σε ότι αφορά την σχέση μεταξύ δικαιώματος της ιδιοκτησίας και προστασίας του περιβάλλοντος, **ο Συνήγορος του Πολίτη θεωρεί απαραίτητο να αντιδιαστείλει τα προβλήματα διοικητικής δράσης που αναδεικνύονται επί των δεσμεύσεων ακινήτων για πολιτιστικούς σκοπούς από εκείνα που αναφύονται κατά την επιβολή περιορισμών στην ιδιοκτησία εν όψει της προστασίας οικολογικών αγαθών.** Στην πρώτη περίπτωση, το ισχύον νομοθετικό και κανονιστικό πλαίσιο κρίνεται πλήρες, αναλυτικό και πολύ πιο αναπτυγμένο από αντίστοιχα διεθνή κείμενα, ενώ οι προσπάθειες βελτίωσης της διοικητικής δράσης πρέπει να επικεντρωθούν στην επιτάχυνση και τυποποίηση των σχετικών διοικητικών διαδικασιών, ιδίως στις περιπτώσεις καταβολής αποζημίωσης επί στερήσεως ή επιβολής ουσιαστών περιορισμών στη χρήση ακινήτων. Αντιθέτως, στο πεδίο της προστασίας του φυσικού περιβάλλοντος, παρατηρούνται ακόμη σημαντικές υστερήσεις στο πεδίο της κανονιστικής εξειδίκευσης των δικαιωμάτων αποζημίωσης, λόγω μη εκδόσεως του προεδρικού διατάγματος που προβλέπεται στο άρθρο 22 του Ν. 1650/1986. Απαιτείται λοιπόν η επίσπευση της έκδοσης του πιο πάνω προεδρικού διατάγματος και η καθιέρωση, μέσω αυτού, συνοπτικής διοικητικής διαδικασίας για τον προσδιορισμό του είδους, του ύψους, της διάρκειας και του τρόπου καταβολής της οφειλόμενης κατά περίπτωση αποζημίωσης. Αντίστοιχη μέριμνα μπορεί να υπάρξει και στις περιπτώσεις θέσπισης Ζωνών Οικιστικού Ελέγχου (ΖΟΕ) που συνεπάγονται υπέρμετρες δεσμεύσεις των εκτός σχεδίου πόλεων ακινήτων για χωροταξικούς, περιβαλλοντικούς ή άλλους λόγους δημοσίου συμφέροντος.
- ⇒ Η συνολική εμπειρία που διαμόρφωσε η Αρχή από την έρευνα των σχετικών αναφορών, την υποχρεώνει να επισημάνει **την προφανή σημασία ορθολογικού επιμερισμού του κοινωνικού κόστους για την προστασία της φυσικής και της πολιτιστικής κληρονομιάς της χώρας και τη βελτίωση του οικιστικού περιβάλλοντος, επί τη βάση των αρχών της ισότητας, της αναλογικότητας**

και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης. Μόνον όταν οι αρχές αυτές εμπεδωθούν στην καθημερινή διοικητική δράση, θα μπορέσει να αναστραφεί η επικρατούσα σήμερα ανασφάλεια δικαίου αλλά και η διάχυτη αρνητική προδιάθεση και εναντίωση των πολιτών στη θέσπιση μέτρων προστατευτικών του περιβάλλοντος και της ποιότητας ζωής, που συνεπάγονται όμως μακροχρόνιες, άνισες και συχνά ανορθολογικές δεσμεύσεις της ιδιοκτησίας. Το αίτημα αυτό συνδέεται αναπόφευκτα με την επεξεργασία μιας σύγχρονης και αποτελεσματικής **πολιτικής γης** και με τη θέσπιση κανονιστικών ρυθμίσεων που θα περιορίζουν την αδράνεια, τον εμπειρισμό και τις καταχρηστικές πρακτικές της ελληνικής διοίκησης στο πεδίο της προστασίας της ιδιοκτησίας. Στην κατεύθυνση αυτή, ο Συνήγορος του Πολίτη είναι παρών και προσφέρεται να συνδράμει σε οποιαδήποτε προσπάθεια διοικητικής μεταρρύθμισης αναληφθεί στα σχετικά πεδία.

Β Α Σ Ι Κ Η Β Ι Β Λ Ι Ο Γ Ρ Α Φ Ι Α

Α. Αθανασούλη-Ρογκάκου, Πολιτικές Προστασίας Πολιτιστικού Περιβάλλοντος στην Ελλάδα, Περιβάλλον και Δίκαιο 3/2000, σελ. 399 επόμενες.

Α. Γέροντας, Δίκαιο Δημοσίων Έργων, η διοικητική σύμβαση δημοσίου έργου, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα 2000.

Α. Γέροντας, Η συνταγματική προστασία της ιδιοκτησίας και η αναγκαστική απαλλοτρίωση, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα 2003.

Α. Γέροντας, Σ. Λύτρας, Πρ. Παυλόπουλος, Γλ. Σιούτη, Σ. Φλογαίτης, Διοικητικό Δίκαιο, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2004.

Π. Δαγτόγλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1997.

Γ. Δεληγιάννης, Κανονιστική παρέμβαση στην ιδιοκτησία και προστασία του φυσικού και οικιστικού περιβάλλοντος, Τόμος Τιμητικός του Συμβουλίου Επικρατείας, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα 2004, σελ. 1025.

Γ. Ζ. Δρόσος, Συνταγματικοί Περιορισμοί της Ιδιοκτησίας και Αποζημίωση, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη 1997.

Ελληνική Εταιρεία Δικαίου του Περιβάλλοντος, Ημερίδα με θέμα: «Δικαίωμα της Ιδιοκτησίας και προστασία του περιβάλλοντος», της 13^{ης} Οκτωβρίου 2000, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα 2003.

Π.-Μ. Ευστρατίου, Ο νέος νόμος για την επαναφορά του θεσμού μεταφοράς συντελεστή δόμησης με τις διατάξεις του ν.3044/2002, ΠερΔικ 3/2002, σελ. 445 επ.

Ι. Καρακώστας, Περιβάλλον και Δίκαιο, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2000.

Η. Καστανάς, Απαλλοτρίωση και τεκμήριο αυτοαποζημίωσης, (σχόλιο στην απόφαση του ΕΔΔΑ Αζάς κατά Ελλάδας), Δικαιώματα του Ανθρώπου, 2004, Νο 21, σελ. 239 και επόμενες.

Ξ. Κοντιάδης, Η συνταγματική διαρρύθμιση της σχέσης μεταξύ προστασίας του πολιτιστικού περιβάλλοντος και του δικαιώματος της ιδιοκτησίας, Νόμος & Φύση, www.nomosphysis.org.gr, Ιούλιος 2003.

Ι. Λελούδα - Καραγιαννοπούλου, Τα όρια δεσμεύσεως της ιδιοκτησίας, ΝοΒ 1992, σελ. 656.

Α. Μανιτάκης, Έκταση των αναγκαιών δεσμεύσεων για την προστασία του πολιτιστικού περιβάλλοντος στην περίπτωση των δοκιμαστικών αρχαιολογικών δοκιμών, Δ 34, σελ.1167 επόμενες.

Β. Παπαρηγορίου, Πολεοδομία, περιβάλλον, απαλλοτρίωση, Εκδόσεις Π. Σάκκουλα, Αθήνα -Θεσσαλονίκη 2003.

Α. Παπαπετρόπουλος, Η Προστασία των Παραδοσιακών Οικισμών, Διοικητική Πρακτική και Νομολογία, Νόμος και Φύση, Νοέμβριος 2003, www.nomosphysis.org.gr, σελ. 6 επόμενες.

Π.-Ι. Παραράς, Σύνταγμα και ΕΣΔΑ, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα 1996.

Α. Ράντος, Ο ρόλος της νομολογίας των δικαστηρίων στην ανάδειξη της πολιτιστικής κληρονομιάς, in Ευρωπαϊκό Κέντρο Δημοσίου Δικαίου, Η πολιτιστική κληρονομιά και το δίκαιο, πρακτικά συνεδρίου 3-4 Ιουνίου 2003, Επιμέλεια Ε. Τροβά, εκδόσεις Π. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2004, σελ. 173 και επόμενες.

Ε. Ρούκουνας, Διεθνής Προστασία των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, 1995, Εκδόσεις Εστία, σελ.200-201.

Γ. Σαρδελάς, Προσπάθειες θέσης του άρθρου 28 του Ν. 1337/1983 στην διάσταση των περί κοινοχρήστων διατάξεων του ΑΚ, του ΒΡΔ, του ΝΔ 797/1971 και την νομολογία, ΝοΒ 1996, σελ. 728.

Γ. Σιούτη, Δίκαιο Περιβάλλοντος, Γενικό Μέρος Ι, Δημόσιο Δίκαιο και Περιβάλλον, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 1993.

Λ.-Α. Σισιλιάνος, Η Προστασία του Περιβάλλοντος και η Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, Η εξέλιξη της νομολογίας ως την υπόθεση Lopez Ostra, Νόμος και Φύση 1996, τεύχος 3, σελ.33 επόμενες.

Α. Τάχος, Κρίσεις χαρακτηρισμού κτιρίου ως διατηρητέου ή μη, Περιβάλλον και Δίκαιο 2002, τεύχος 2, σελ. 259 επόμενες.

Ελ. Τροβά, Το Πολιτιστικό Περιβάλλον και το Σύνταγμα του 1975/86/2001, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα 2003.

Λ. Τσακμακίδης, Η δημιουργία κοινοχρήστων χώρων στο πλαίσιο του Συντάγματος και της Νομολογίας, ΝοΒ 1999, σελ. 522.

Δ. Φιλίππου- Α. Ροϊλός, Το Δίκαιο της Αναγκαστικής Απαλλοτριώσεως, Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα Αθήνα Κομοτηνή 1998.

Κ. Χορομίδης, Η αναγκαστική απαλλοτριώση, Γ΄ έκδοση, Θεσσαλονίκη 1997.

Γ. Χορομίδης, Αναγκαστικές απαλλοτριώσεις, Θεσσαλονίκη 2000.

Κ. Χορομίδης, Γ. Χορομίδης, Ζητήματα από το νέο κώδικα αναγκαστικών απαλλοτριώσεων, Εταιρία Νομικών Βορείου Ελλάδος, Εκδόσεις Π. Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2002.

Κ. Χορομίδης, Το δίκαιο της ρυμοτομίας και του πολεοδομικού σχεδιασμού, Θεσσαλονίκη 2002.

Κ. Χορομίδης, Η «δημόσια ωφέλεια» ως προϋπόθεση της αναγκαστικής απαλλοτριώσεως, Τόμος Τιμητικός του Συμβουλίου της Επικρατείας – 75 χρόνια, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα 2003, σελ. 935 και επόμενες.

Κ. Χορομίδης, Ιστορική επισκόπηση της συνταγματικής και υπερνομοθετικής προστασίας της ιδιοκτησίας στη χώρα μας. Η ελλειμματική θεσμική και νομολογιακή προστασία της ιδιοκτησίας μετά τη μεταπολίτευση. Η ευρωπαϊκή δικαιοσύνη πραγματικότητα, Αρμενόπουλος 2004, τεύχος 1, σελ. 36.

Ι. Χορομίδης, Αυτοαποζημίωση τμημάτων αναγκαστικά απαλλοτριωθέντων ακινήτων και προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας και νομολογίας στις αποφάσεις του ΕΔΔΑ, Αρμενόπουλος 2004, Ιούνιος, σελ. 956 και επόμενες.

Κ. Χρυσόγονος, Ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα 2002.

ΕΤΗΣΙΕΣ ΕΚΘΕΣΕΙΣ ΚΑΙ ΠΟΡΙΣΜΑΤΑ ΤΟΥ ΣτΠ

Ετήσια έκθεση του Συνηγόρου του Πολίτη 1998

Ετήσια έκθεση του Συνηγόρου του Πολίτη 1999

Ετήσια έκθεση του Συνηγόρου του Πολίτη 2001

Ετήσια έκθεση του Συνηγόρου του Πολίτη 2002

Ετήσια έκθεση του Συνηγόρου του Πολίτη 2003

Ετήσια έκθεση του Συνηγόρου του Πολίτη 2003

Συνήγορος του Πολίτη, Πορίσματα του 2001, http://www.synigoros.gr/reports/por_kefalonias01.doc