

Η ΑΠΑΛΛΟΤΡΙΩΣΗ ΓΙΑ ΑΡΧΑΙΟΛΟΓΙΚΟΥΣ ΣΚΟΠΟΥΣ: ΕΚΤΙΜΗΤΙΚΗ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΚΑΙ ΑΠΟΖΗΜΙΩΣΗ (Φεβρουάριος 2010)

Συγγραφέας: ΜΑΡΙΑ ΜΥΡΤΩ ΠΑΙΝΕΣΗ

Από την έναρξη λειτουργίας του έως σήμερα, ο Συνήγορος του Πολίτη, ως συστηματικός αποδέκτης αναφορών που άπτονται της αρμοδιότητας του Υπουργείου Πολιτισμού και με αντικείμενο τις πολυετείς δεσμεύσεις ιδιοκτησιών και τη μη συντέλεση των κηρυγμένων απαλλοτριώσεων, έχει αναλάβει πλήθος δράσεων σε επίπεδο διερεύνησης ατομικών αναφορών, καθώς και συνολικότερης ανάδειξης του προβλήματος και τρόπων επίλυσής του. Ειδικότερα, σημειώνεται ότι η Αρχή έχει επισημάνει το ανωτέρω ζήτημα και έχει διατυπώσει συγκεκριμένες προτάσεις τόσο σε Ετήσιες Εκθέσεις της όσο και σε Ειδική Έκθεση που εκπόνησε το 2005 με τίτλο «Απαλλοτρίωση, Στέρηση, Περιορισμοί της Ιδιοκτησίας & Αποζημίωση Προβλήματα Διοικητικής Δράσης»[\[1\]](#). Επίσης, το πρόβλημα της μη ολοκλήρωσης των σχετικών διαδικασιών και της μη καταβολής των οφειλόμενων αποζημιώσεων λόγω απαλλοτριώσεων έχει συζητηθεί ευρέως σε συσκέψεις με τη συμμετοχή επιστημονικών κλιμακίων του Συνηγόρου του Πολίτη και υπηρεσιακών παραγόντων.

Από την ενδεκαετή εμπειρία της Αρχής, προκύπτει ότι οι σημαντικές καθυστερήσεις στη διαδικασία των απαλλοτριώσεων για αρχαιολογικούς σκοπούς, καθώς και η μη συντέλεση των κηρυγμένων απαλλοτριώσεων με την έγκαιρη καταβολή των οφειλόμενων αποζημιώσεων οφείλονται κυρίως στην έλλειψη των απαιτούμενων κονδυλίων. Η αποζημίωση ως τελικό στάδιο της διαδικασίας απαλλοτρίωσης συναρτάται άμεσα με τη δυνατότητα καταβολής του εκάστοτε χρηματικού ποσού, επομένως, η μη διάθεση από το Υπουργείο Πολιτισμού επαρκών πιστώσεων αποβαίνει απρόσφορη για την αποτελεσματική αντιμετώπιση του προβλήματος των μακροχρόνιων δεσμεύσεων που τελούν σε εκκρεμότητα.

Η απαλλοτρίωση για λόγους προστασίας των αρχαίων διέπεται από τις

διατάξεις του Κώδικα Αναγκαστικών Απαλλοτριώσεων Ακινήτων (ν. 2882/2001) και προβλέπεται ειδικότερα από το άρθρο 18 του αρχαιολογικού νόμου (ν. 3028/02), ωστόσο, η κήρυξή της ανήκει στη διακριτική ευχέρεια της Διοίκησης[2]. Αντιθέτως, η αναγκαιότητα κήρυξης της απαλλοτρίωσης πρέπει να τεκμηριώνεται από την εισήγηση της καθ' ύλην αρμόδιας Εφορείας Αρχαιοτήτων[3]. Η διαδικασία δε της απαλλοτρίωσης για αρχαιολογικούς σκοπούς περιλαμβάνει την εισήγηση της αρμόδιας Εφορείας, στη συνέχεια τη γνωμοδότηση του Κεντρικού Αρχαιολογικού Συμβουλίου και τέλος την έκδοση της προβλεπόμενης από τον ανωτέρω νόμο Κοινής Υπουργικής Απόφασης, με την οποία κηρύσσεται η απαλλοτρίωση.

Ειδικότερα, για την εκτίμηση της αξίας του εκάστοτε ακινήτου, μαζί με την εισήγηση αποστέλλεται προς το αρμόδιο γνωμοδοτικό όργανο και ο προσδιορισμός της αντικειμενικής αξίας του οικοπέδου από την αρμόδια Δ.Ο.Υ. Στην εκτίμηση της αξίας του οικοπέδου λαμβάνεται υπ' όψιν, ωστόσο, και το γεγονός της τιμής μονάδος με την οποία τυχόν απαλλοτριώθηκαν ομοειδή ακίνητα στην ίδια περιοχή. Αφού γνωμοδοτήσει το αρμόδιο γνωμοδοτικό όργανο, ζητείται από το Ταμείο Αρχαιολογικών Πόρων και Απαλλοτριώσεων (εφεξής Τ.Α.Π.Α.) η χορήγηση βεβαίωσης πίστωσης, σύμφωνα με το άρθρο 1 του ν. 2985/02[4]. Εφόσον το Τ.Α.Π.Α. παράσχει τη βεβαίωση αυτή, τότε δεν υφίσταται άλλο κώλυμα για την κήρυξη της απαλλοτρίωσης με την έκδοση της προβλεπόμενης Κ.Υ.Α. Πάντως, στην πράξη, συχνά το Τ.Α.Π.Α. αδυνατεί να προβεί στην έκδοση τέτοιων βεβαιώσεων, εφόσον δεν διαθέτει τις αναγκαίες πιστώσεις, με αποτέλεσμα οι ιδιοκτησίες να τελούν επί μακρόν υπό καθεστώς δέσμευσης[5]. Την οξύτητα του προβλήματος αποκαλύπτει η σύναψη ακόμη και δανείων από το Τ.Α.Π.Α., προκειμένου να ανταποκριθεί στις οικονομικές υποχρεώσεις του, με αποτέλεσμα την επιβάρυνση του προϋπολογισμού του με μεγάλα ποσά εξόφλησης τόκων[6]. Με δεδομένη την οικονομική αδυναμία να καλύψει το σύνολο των εκκρεμών αποζημιώσεων, προ ενός και πλέον έτους, το Τ.Α.Π.Α. προώθησε στο Γραφείο του Γενικού Γραμματέως του ΥΠ.ΠΟ. τους φακέλους που αφορούσαν χορηγήσεις βεβαιώσεων πίστωσης για απαλλοτριώσεις για αρχαιολογικούς σκοπούς, ζητώντας την εξέτασή τους από την αρμόδια Επιτροπή Απαλλοτριώσεων[7].

Περαιτέρω, πρέπει να τονισθεί ότι στη συσσώρευση υποθέσεων δεσμεύσεων ιδιοκτησιών, πέρα από το υψηλό κόστος αποπληρωμής των οφειλομένων αποζημιώσεων, έχει συντείνει και η επιβολή δεσμεύσεων χωρίς πλήρη αιτιολογία για

την αναγκαιότητά τους λόγω προστασίας των αρχαίων και χωρίς την τήρηση συγκεκριμένων κριτηρίων ουσιαστικής αξιολόγησης των προτάσεων απαλλοτρίωσης. Επομένως, αφενός μεν η διακριτική ευχέρεια κήρυξης απαλλοτριώσεων για αρχαιολογικούς σκοπούς, αφετέρου δε η μη απορρόφηση των αναγκαίων πιστώσεων στον τομέα αυτό εξηγούν εν πολλοίς την de facto δέσμευση των ιδιοκτησιών, η οποία συχνά εκτείνεται επί μακρόν.

Στην περίπτωση κήρυξης της απαλλοτρίωσης από το ΥΠ.ΠΟ. με την έκδοση της προβλεπόμενης Κ.Υ.Α., ο φάκελος της υπόθεσης αποστέλλεται στην Κτηματική Υπηρεσία και οι ενδιαφερόμενοι πολίτες προσφεύγουν στα αρμόδια Δικαστήρια για τον προσδιορισμό τιμής μονάδος του ακινήτου τους, πετυχαίνοντας με τις σχετικές δικαστικές αποφάσεις τον προσδιορισμό τιμής μονάδος πολύ υψηλότερης της αντικειμενικής. Με αυτό τον τρόπο, το ΥΠΠΟ υποχρεούται στην καταβολή της αποζημίωσης, η οποία έχει αποφασισθεί από το αρμόδιο Δικαστήριο, χωρίς, όμως, συχνά να μπορεί να ανταποκριθεί στο ύψος των δαπανών αποζημίωσης. Ενδεικτικά σημειώνεται ότι το Τ.Α.Π.Α. έχει επισημάνει εγγράφως προς το Συνήγορο του Πολίτη την οικονομική αδυναμία του να ανταποκριθεί στο ύψος των επιδικασθεισών αποζημιώσεων^[8]. Η αδυναμία αυτή έγκαιρης καταβολής των σχετικών αποζημιώσεων οδηγεί στην παρέλευση του δεκαοκτάμηνου που ορίζει ο νόμος 2882/01 και άρα στην αυτοδίκαιη άρση των απαλλοτριώσεων, με αποτέλεσμα να ακυρώνεται όλη η προηγούμενη διαδικασία^[9]. Ο Συνήγορος του Πολίτη έχει διαπιστώσει σε συγκεκριμένες περιπτώσεις αναφορών ότι το ΥΠΠΟ δεν προέβη στην καταβολή των δικαστικώς προσδιορισθέντων ποσών αποζημιώσεων, με συνέπεια τη μη συντέλεση των απαλλοτριώσεων και, λόγω άπρακτης παρέλευσης του δεκαοκτάμηνου, την αυτοδίκαιη άρση τους. Στη συνέχεια, ακολουθεί η προβλεπόμενη από το άρθρο 11 παρ. 3 του ν. 2882/2001 έκδοση βεβαιωτικής πράξης της Διοίκησης για αυτοδίκαιη άρση της αναγκαστικής απαλλοτρίωσης με την αιτιολογία της μη εμπρόθεσμης συντέλεσης της απαλλοτρίωσης.

Εν κατακλείδι, το κύριο πρόβλημα που αναδεικνύεται από τη μελέτη αναφορών σχετικών με εκκρεμείς δεσμεύσεις ιδιοκτησιών για αρχαιολογικούς σκοπούς συνοψίζεται εν πολλοίς στη μη διάθεση των απαραίτητων πιστώσεων και, συνεπώς, στην έλλειψη οικονομικής δυνατότητας καταβολής των αναγκαίων αποζημιώσεων. Ως εκ τούτου, οι παρατηρούμενες καθυστερήσεις στις ακολουθούμενες διαδικασίες υποκρύπτουν συνήθως την αδυναμία συντέλεσης των απαλλοτριώσεων δια της

καταβολής των οφειλόμενων αποζημιώσεων. Η μέριμνα της Πολιτείας στον τομέα αυτό οφείλει, επομένως, να επικεντρωθεί στην εξασφάλιση πρόσθετων κονδυλίων για την αποπληρωμή των αποζημιώσεων, αφετέρου δε στην τήρηση απαρέγκλιτης χρονικής ιεράρχησης των εκκρεμών απαλλοτριώσεων, καθώς και στην αναλυτική αποτύπωση των κριτηρίων ουσιαστικής αξιολόγησης των προτάσεων απαλλοτριώσεων^[10].

Η παρούσα εργασία, με ορισμένες προσθήκες, αποδίδει το κείμενο της παρέμβασης της συγγραφέως στην Επιστημονική Ημερίδα με θέμα: «Απαλλοτρίωση και Αποζημίωση: Ειδικές περιπτώσεις εκτιμήσεων», που πραγματοποιήθηκε στις 25 Νοεμβρίου 2009 στην αίθουσα τελετών του Δικηγορικού Συλλόγου Αθηνών, με συνδιοργανωτές τον Δικηγορικό Σύλλογο Αθηνών, την Ελληνική Εταιρεία Περιβάλλοντος και Πολιτισμού και το Ελληνικό Ινστιτούτο Εκτιμητικής.

[1] Πρβλ. ιστοσελίδα Συνηγόρου του Πολίτη www.synigoros.gr

[2] Σύμφωνα με το άρθρο 18 παρ. 1 του ν. 3028/02, «*Το Δημόσιο μπορεί να προβαίνει με κοινή απόφαση των Υπουργών Οικονομίας και Οικονομικών και Πολιτισμού, ύστερα από γνώμη του Συμβουλίου, είτε στην ολική ή τη μερική απαλλοτρίωση είτε στην απευθείας εξαγορά μνημείου ή οποιουδήποτε ακινήτου μέσα στο οποίο υπάρχουν μνημεία, καθώς και παρακείμενων ακινήτων ή μνημείων, εάν αυτό κρίνεται αναγκαίο για την προστασία των μνημείων*».

[3] Σύμφωνα με το άρθρο 18 παρ. 6 του ν. 3028/02, «*Η εισήγηση της Υπηρεσίας για ολική ή μερική απαλλοτρίωση ή απευθείας εξαγορά ακινήτου περιλαμβάνει την αιτιολογημένη απόρριψη άλλων λύσεων προστασίας των μνημείων, αρχαιολογικών χώρων ή ιστορικών τόπων, καθώς και τις βασικές κατευθύνσεις για τον τρόπο διατήρησης και ανάδειξής τους μέσα στο προς απαλλοτρίωση ακίνητο*».

[4] Πρβλ. ν. 2985/02, άρθρο 1 παρ. 7 «Εφόσον υπόχρεος για την καταβολή της αποζημίωσης είναι το Δημόσιο ή Ν.Π.Δ.Δ. απαιτείται βεβαίωση του αρμόδιου για την έκδοση της πράξης οργάνου για το μέγεθος της δαπάνης και τον τρόπο καλύψεώς της, με μνεία του αντίστοιχου φορέα και Κωδικού αριθμού εξόδου του οικείου προϋπολογισμού από την εγγεγραμμένη πίστωση των οποίων πρόκειται να καλυφθεί η εν λόγω δαπάνη...Η βεβαίωση αυτή μνημονεύεται υποχρεωτικά στο προοίμιο της πράξης κήρυξης της απαλλοτριώσης». Επίσης, σύμφωνα με το άρθρο 17 Συντάγματος, «...Στην απόφαση κήρυξης πρέπει να δικαιολογείται ειδικά η δυνατότητα κάλυψης της δαπάνης αποζημίωσης...».

[5] Πρβλ. το υπ' αρ. πρωτ. ΔΙΟΙΚ/Β/10908/4/11-11-04 έγγραφο του Τ.Α.Π.Α. προς τον Συνήγορο του Πολίτη. Χαρακτηριστικά επισημαίνεται ότι στο έγγραφο αυτό αναφέρεται 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».

[6] Πρβλ. το υπ' αρ. πρωτ. Π. 8445/23-08-04 έγγραφο του Τ.Α.Π.Α. προς τις Εφορείες Αρχαιοτήτων. Με το έγγραφο αυτό, το Τ.Α.Π.Α. ενημέρωνε το 2004 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...». Βλ. επίσης, Ειδική Έκθεση του Κύκλου Ποιότητας Ζωής «Απαλλοτριώση, Στέρηση, Περιορισμοί της Ιδιοκτησίας & Αποζημίωση Προβλήματα Διοικητικής Δράσης», Απρίλιος 2005, ιδίως σσ. 23-25.

[7] Πρβλ. το υπ' αρ. πρωτ. ΔΙΟΙΚ./Β/8109/29-09-08 έγγραφο του Τ.Α.Π.Α. προς το Γραφείο Γενικού Γραμματέως ΥΠ.ΠΟ. Στο ΥΠ.ΠΟ. με την υπ' αρ. πρωτ. ΥΠΠΟ/ΔΙΟΙΚ/Α3/Φ70/39040/05-05-06 Υ.Α. συγκροτήθηκε Ομάδα Εργασίας Απαλλοτριώσεων για την αντιμετώπιση του προβλήματος των πολυετών δεσμεύσεων. Η προαναφερθείσα Υ.Α. τροποποιήθηκε με τις ΥΠΠΟ/ΔΙΟΙΚ/Α3/Φ70/30896/03-04-08 και ΥΠΠΟ/ΔΙΟΙΚ/Α3/Φ70/55639/10-06-08 αποφάσεις για τη συγκρότηση της Επιτροπής Απαλλοτριώσεων. Ως έργο της Επιτροπής ορίσθηκε: « 1) η προεργασία επί προτάσεων απαλλοτριώσεων που προωθούνται προς το ΚΑΣ 2) η επανεξέταση εκκρεμουσών υποθέσεων απαλλοτριώσεων: α) υποθέσεων που έληξε το 18μηνο β) υποθέσεων που εισήχθησαν στο ΚΑΣ και γ) υποθέσεων που εισήχθησαν στο ΚΑΣ αλλά αναβλήθηκε η συζήτηση για να επανεξεταστούν 3) η διατύπωση εισηγήσεων για πολιτικές στο θέμα των απαλλοτριώσεων».

[8] Πρβλ. το υπ' αρ. πρωτ. 2978/11-04-03 έγγραφο του ΤΑΠΑ προς τον Συνήγορο του Πολίτη, στο οποίο τονίζεται 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 δεύτερο βαθμό. Είναι...προφανές γιατί συχνά το ΤΑΠΑ και το Υπουργείο Πολιτισμού οδηγούμεθα στα αδιέξοδα που εντοπίζει και ο Συνήγορος του Πολίτη»

[9] Πρβλ. άρθρο 11 παρ. 3 του ν. 2882/2001, όπου ορίζεται ότι «Η αναγκαστική απαλλοτρίωση αίρεται αυτοδικαίως εάν 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 απόφασης». Επίσης, βλ. την υπ' αριθ. 479/2003 γνωμοδότηση της Ολομέλειας του Ν.Σ.Κ., σύμφωνα με την οποία «Η απαλλοτρίωση δεν μπορεί να διατηρηθεί αν παρέλθει ο χρόνος για τη συντέλεσή της και αίρεται αυτοδικαίως, έστω και αν ο καθ' ου δηλώνει ότι επιθυμεί τη διατήρησή της». Για το ίδιο θέμα, ενδιαφέρον παρουσιάζει η ΑΠ 1390/2007 απόφαση, σύμφωνα με την οποία «...Η αυτοδίκαιη ανάκληση της απαλλοτρίωσης με την παρέλευση του δεκαοκταμήνου δεν λαμβάνεται υπόψη αυτεπαγγέλτως από το δικαστήριο, αλλά θα πρέπει να προσβάλλεται από τον καθ' ου η απαλλοτρίωση. Από την εκ μέρους του τελευταίου έγερση αγωγής για επιδίκαση της αποζημίωσης μέσα σε προθεσμία ενός έτους από την πάροδο της ως άνω δεκαοκτάμηνης προθεσμίας συνάγεται σαφώς η βούλησή του να μην ασκήσει το δικαίωμα που θεσπίσθηκε για το συμφέρον του, να καταστήσει δηλαδή ανίσχυρη την απαλλοτρίωση επικαλούμενος την αυτοδίκαιη ανάκλησή της, αλλά η βούλησή του να διατηρεί η απαλλοτρίωση, οπότε η άρση της θεωρείται ως μη γενομένη, έστω κι αν αυτός δεν υπέβαλε την πιο πάνω δήλωση στο Υπουργείο Οικονομικών, αφού η υποβολή αυτής απαιτείται για την ενημέρωση του Υπουργείου προς έκδοση της σχετικής πράξης για ανάκληση της απαλλοτρίωσης που έχει διαπιστωτικό χαρακτήρα (Ολ. ΑΠ 7/2007)...».

[10] Πρβλ. https://www.synigoros.gr/perivallon/news_archive.htm «Σύνοψη διαμεσολάβησης για θέματα αρμοδιότητας Υπουργείου Πολιτισμού», Μάιος 2009.