

## **ΣΤΕ 1331/2018 [Μη νόμιμη άρση απαλλοτρίωσης για επέκταση μουσείου]**

### **Περίληψη**

-Με την αίτηση αναιρέσεως προβάλλεται ότι το δικάσαν δικαστήριο μη νομίμως έκρινε ότι η δέσμευση του ακινήτου των αναιρεσιβλήτων για χρονικό διάστημα 17 ετών, υπερβαίνει τα εύλογα όρια, εντός των οποίων θα ήταν συνταγματικώς ανεκτή η δέσμευση αυτή, χωρίς να λάβει υπόψη τον προταθέντα από το Δημόσιο, με υπόμνημα, ουσιώδη ισχυρισμό ότι η αποδέσμευση του ακινήτου των αναιρεσιβλήτων θα στερήσει ζωτικό χώρο για την ανάπτυξη των χώρων του μουσείου, και σε περίπτωση οικοδόμησής του, για την απαραίτητη θέαση της πεδιάδας της Βέροιας και ότι η επίδικη δέσμευση θεσπίστηκε για την εξυπηρέτηση του συνταγματικώς κατοχυρωμένου σκοπού δημοσίου συμφέροντος της προστασίας της πολιτιστικής κληρονομιάς.

-Ο ανωτέρω λόγος αναιρέσεως προβάλλεται βασίμως. Τούτο δε διότι, όπως προκύπτει από την αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση, το δικάσαν δικαστήριο δεν συνεκτίμησε, κατά τον καθορισμό στην συγκεκριμένη περίπτωση των εύλογων χρονικών ορίων διατήρησης του ρυμοτομικού βάρους που είχε επιβληθεί στο ακίνητο των αναιρεσιβλήτων, αφενός μεν το δεδομένο ότι η Διοίκηση έχει εξ ορισμού περιορισμένες δυνατότητες στην επιλογή του χώρου για την επέκταση του συγκεκριμένου μουσείου αφετέρου δε εκ του Συντάγματος και των νόμων απορρέουσα υποχρέωση της Πολιτείας να μεριμνά για την προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς της χώρας..

**Πρόεδρος:** Κ. Μενουδάκος

**Εισηγητής:** Χρ. Παπανικολάου

### **Βασικές Σκέψεις**

2. Επειδή, με το άρθρο 1 παραγρ. 1 περιπτ. στ' του ν. 702/1977 (Α' 268), όπως αντικαταστάθηκε αρχικά με το άρθρο 29 παραγρ. 1 του ν. 2721/1999 (Α' 112) και στη συνέχεια με το άρθρο 1 του ν. 2944/2001 (Α' 222), ορίστηκε ότι στην αρμοδιότητα του τριμελούς διοικητικού εφετείου υπάγεται η εκδίκαση αιτήσεων ακυρώσεως ατομικών διοικητικών πράξεων διοικητικών αρχών που αφορούν την ανάκληση μη συντελεσμένων ρυμοτομικών απαλλοτριώσεων και την άρση διατηρουμένων για μεγάλο χρονικό διάστημα ρυμοτομικών βαρών. Περαιτέρω, με το άρθρο 1 παρ. 2 της από 21-12-2001 Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου (Α' 288), η οποία κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν. 2990/2002 (Α' 30), αφενός μεν ορίστηκε ότι αρμόδιο δικαστήριο για τις διαφορές που γεννώνται από ατομικές πράξεις διοικητικών αρχών, οι οποίες

αφορούν την ανάκληση μη συντελεσμένων ρυμοτομικών απαλλοτριώσεων και την άρση διατηρουμένων για μεγάλο διάστημα ρυμοτομικών βαρών, είναι το δικαστήριο του άρθρου 11 παραγρ. 4 του Κώδικα Αναγκαστικών Απαλλοτριώσεων Ακινήτων (ν. 2882/2001), δηλαδή το οικείο Τριμελές Διοικητικό Πρωτοδικείο, αφετέρου δε καταργήθηκε η προαναφερθείσα διάταξη του άρθρου 1 παραγρ. 1 περιπτ. στ' του ν. 702/1977 (όπως ίσχυε) περί υπαγωγής των διαφορών αυτών στην αρμοδιότητα των Διοικητικών Εφετείων. Εξάλλου, η ισχύς του ανωτέρω άρθρου 1 άρχισε, σύμφωνα με το άρθρο 3 παραγρ. 1 της ίδιας Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου, από την 1.1.2002. Στο άρθρο 11 του Κώδικα Αναγκαστικών Απαλλοτριώσεων Ακινήτων (Κ.Α.Α.), ο οποίος κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν. 2882/2001 (Α' 17) προβλέπονται οι περιπτώσεις υποχρεωτικής ανάκλησης και αυτοδίκαιης άρσης αναγκαστικών απαλλοτριώσεων (παραγρ. 2 και 3), στην δε παραγρ. 4 ορίζεται ότι: «Εάν περάσουν άπρακτες οι κατά τις προηγούμενες παραγράφους 2 και 3 προθεσμίες ή εκδοθεί πράξη αρνητική, κάθε ενδιαφερόμενος μπορεί να ζητήσει από το τριμελές διοικητικό πρωτοδικείο, στην περιφέρεια του οποίου βρίσκεται το απαλλοτριωμένο ακίνητο, την έκδοση δικαστικής απόφασης, με την οποία να ακυρώνεται η προσβληθείσα πράξη ή παράλειψη και να βεβαιώνεται η αυτοδίκαιη ή υποχρεωτικώς επελθούσα άρση της απαλλοτρίωσης. Στην περίπτωση αυτή εφαρμόζεται αναλόγως η διαδικασία που ορίζεται από τον Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας (ν. 2719/1999) πλην του άρθρου 66 αυτού. [...] Η εκδιδόμενη απόφαση είναι ανέκκλητη». Τέλος, σύμφωνα με το άρθρο δεύτερο του ν. 2882/2001, ο νόμος αυτός άρχισε να ισχύει από την 7.5.2001. Σύμφωνα με τις παραπάνω διατάξεις, αρμοδίως εκδόθηκε η αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση του Διοικητικού Πρωτοδικείου Βέροιας, στην περιφέρεια του οποίου βρίσκεται το επίμαχο ακίνητο, ενόψει του χρόνου, κατά τον οποίο εκδηλώθηκε η άρνηση της Διοίκησης να άρει το ρυμοτομικό βάρος που είχε επιβληθεί στο ακίνητο των αναιρεσιβλήτων, η απόφαση δε του εν λόγω Δικαστηρίου δεν υπέκειτο σε έφεση, αλλά σε αίτηση αναιρέσεως ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, η οποία, ασκηθείσα, εν προκειμένω, παραδεκτώς, είναι περαιτέρω εξεταστέα (βλ. ΣΤΕ 293/2012, 3933/2009, 3986/2008, 269/2008).

3. Επειδή, στο άρθρο 17 του Συντάγματος ορίζεται ότι: «1. Η ιδιοκτησία τελεί υπό την προστασία του Κράτους, τα δικαιώματα όμως που απορρέουν από αυτήν δεν μπορούν να ασκούνται σε βάρος του γενικού συμφέροντος. 2. Κανένας δεν στερείται την ιδιοκτησία του, παρά μόνο για δημόσια ωφέλεια που έχει αποδειχθεί με τον προσήκοντα τρόπο, όταν και όπως ο νόμος ορίζει και πάντοτε αφού προηγηθεί πλήρης αποζημίωση ...», ενώ στο άρθρο 24 αυτού ορίζεται ότι: «1. Η προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος αποτελεί υποχρέωση του Κράτους και δικαίωμα του καθενός. Για τη διαφύλαξή του το Κράτος έχει υποχρέωση να παίρνει ιδιαίτερα προληπτικά ή κατασταλτικά μέτρα στο πλαίσιο της αρχής της αειφορίας ... 6. Τα μνημεία, οι παραδοσιακές περιοχές και τα παραδοσιακά στοιχεία προστατεύονται από το Κράτος. Νόμος θα ορίσει τα αναγκαία για την πραγματοποίηση της προστασίας αυτής περιοριστικά μέτρα της ιδιοκτησίας, καθώς και τον τρόπο και το είδος της αποζημίωσης, των ιδιοκτητών».

4. Επειδή, στο άρθρο 11 του Κ.Α.Α.Α., ορίζεται ότι: «1. Η αρχή που κήρυξε την αναγκαστική απαλλοτρίωση δύναται με απόφασή της να την ανακαλέσει, ολικώς ή μερικώς, πριν συντελεστεί, τηρώντας τη διαδικασία που ορίζεται από το άρθρο 1 για την κήρυξη αυτής. 2. Η αναγκαστική απαλλοτρίωση ανακαλείται υποχρεωτικά με πράξη της αρχής η οποία την έχει κηρύξει, ύστερα από αίτηση κάθε ενδιαφερομένου που πιθανολογεί εμπράγματο δικαίωμα στο απαλλοτριωμένο ακίνητο, εάν μέσα σε τέσσερα έτη από την κήρυξη της δεν ασκηθεί αίτηση για το δικαστικό καθορισμό της αποζημίωσης ή δεν καθοριστεί αυτή εξωδίκως. Η αίτηση είναι απαράδεκτη εάν ασκηθεί μετά την πάροδο έτους από την παρέλευση της τετραετίας αυτής, σε κάθε δε περίπτωση μετά τη δημοσίευση της απόφασης καθορισμού της αποζημίωσης [...]. Οι διατάξεις της παρούσας παραγράφου δεν ισχύουν προκειμένου περί απαλλοτριώσεων προς εφαρμογή σχεδίων πόλεων, ανάπτυξη οικιστικών περιοχών και για αρχαιολογικούς σκοπούς. 3. [...]. 4. Εάν περάσουν άπρακτες οι κατά τις προηγούμενες παραγράφους 2 και 3 προθεσμίες ή εκδοθεί πράξη αρνητική, κάθε ενδιαφερόμενος δύναται να ζητήσει από το τριμελές διοικητικό πρωτοδικείο, στην περιφέρεια του οποίου βρίσκεται το απαλλοτριωμένο ακίνητο, την έκδοση δικαστικής απόφασης, με την οποία να ακυρώνεται η προσβληθείσα πράξη ή παράλειψη και να βεβαιώνεται η αυτοδίκαιη ή υποχρεωτικώς επεθούσα άρση της απαλλοτρίωσης. Στην περίπτωση αυτή εφαρμόζεται αναλόγως η διαδικασία που ορίζεται από τον Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας (ν. 2717/1999), πλην του άρθρου 66 αυτού. Στη δίκη καλείται ο υπέρ ου η απαλλοτρίωση και το Δημόσιο. Η εκδιδόμενη απόφαση είναι ανέκκλητη. 5. [...] 6. [...]».

Περαιτέρω, στο άρθρο 29 του ως άνω Κ.Α.Α.Α. ορίζεται ότι: «1. Οι διατάξεις του παρόντος εφαρμόζονται επί των απαλλοτριώσεων που κηρύσσονται από την έναρξη ισχύος του και εφεξής. 2. Απαλλοτριώσεις που κηρύχθηκαν από 1ης Φεβρουαρίου 1971 και εφεξής διέπονται από τις διατάξεις του παρόντος από το σημείο στο οποίο βρίσκονται κατά την έναρξη της ισχύος αυτού. Εξαιρούνται τα θέματα εκείνα για τα οποία κατά την έναρξη ισχύος του παρόντος έχει κοινοποιηθεί εισαγωγικό δικόγραφο της σχετικής δίκης ενώπιον του αρμόδιου δικαστηρίου ή έχει εκδοθεί σχετική διοικητική πράξη, ως προς τα οποία εφαρμόζονται μόνον οι διαδικαστικές διατάξεις του παρόντος. 3. [...] 5. Απαλλοτριώσεις προς εφαρμογή σχεδίων πόλεων και ανάπτυξη οικιστικών περιοχών που κηρύχθηκαν οποτεδήποτε μέχρι την έναρξη ισχύος του παρόντος Κώδικα διέπονται, κατά την έκταση που ορίζεται από την παράγραφο 2 από τις διατάξεις του Κώδικα τούτου, με την επιφύλαξη των εξαιρέσεων που ορίζονται από τις διατάξεις αυτές. 6. [...] 8. Με την επιφύλαξη των οριζομένων από τις λοιπές διατάξεις του παρόντος Κώδικα, από την έναρξη ισχύος αυτού καταργείται κάθε γενική ή ειδική διάταξη η οποία αφορά θέματα που ρυθμίζονται από αυτόν ή αντίκειται στις διατάξεις τούτου. Κάθε παραπομπή στον α.ν. 1731/1939 ή στο ν.δ. 797/1971 ή γενικά στη νομοθεσία περί απαλλοτριώσεων νοείται από την έναρξη ισχύος του παρόντος Κώδικα ότι γίνεται στις αντίστοιχες διατάξεις τούτου. 9. [...]».

5. Επειδή, στα άρθρα 1 και 3 του ν. 3028/2002 «Για την προστασία των Αρχαιοτήτων και εν γένει της Πολιτιστικής Κληρονομιάς» (Α' 153), ορίζονται τα εξής: «Άρθρο 1 . Στην προστασία που παρέχεται με τις διατάξεις του παρόντος νόμου υπάγεται η

πολιτιστική κληρονομιά της Χώρας από τους αρχαιοτάτους χρόνους μέχρι σήμερα. Η προστασία αυτή έχει ως σκοπό τη διατήρηση της ιστορικής μνήμης χάριν της παρούσας και των μελλοντικών γενεών και την αναβάθμιση του πολιτιστικού περιβάλλοντος ... Άρθρο 3. 1. Η προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς της Χώρας συνίσταται κυρίως: α) στον εντοπισμό, την έρευνα, την καταγραφή, την τεκμηρίωση και τη μελέτη των στοιχείων της, β) στη διατήρηση και στην αποτροπή της καταστροφής, της αλλοίωσης και γενικά κάθε άμεσης ή έμμεσης βλάβης της, γ) στην αποτροπή της παράνομης ανασκαφής, της κλοπής και της παράνομης εξαγωγής, δ) στη συντήρηση και την κατά περίπτωση αναγκαία αποκατάστασή της, ε) στη διευκόλυνση της πρόσβασης και της επικοινωνίας του κοινού με αυτήν, στ) στην ανάδειξη και την ένταξή της στη σύγχρονη κοινωνική ζωή και ζ) στην παιδεία, την αισθητική αγωγή και την ευαισθητοποίηση των πολιτών για την πολιτιστική κληρονομιά. 2. ...». Στην παρ. 1 του άρθρου 45 του ίδιου νόμου ορίζεται ότι ως μουσείο νοείται η υπηρεσία ή ο οργανισμός μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα, με ή χωρίς ίδια νομική προσωπικότητα, που αποκτά, δέχεται, φυλάσσει, συντηρεί, καταγράφει, τεκμηριώνει, ερευνά, ερμηνεύει και κυρίως εκθέτει και προβάλλει στο κοινό συλλογές αρχαιολογικών, καλλιτεχνικών, εθνολογικών ή άλλων υλικών μαρτυριών του ανθρώπου και του περιβάλλοντός του, με σκοπό τη μελέτη, την εκπαίδευση και την ψυχαγωγία. Ως Μουσεία μπορούν να θεωρηθούν επίσης υπηρεσίες ή οργανισμοί που έχουν παρεμφερείς σκοπούς και λειτουργίες, όπως τα Μουσεία ανοικτού χώρου. Στην παρ. 15 του ίδιου άρθρου ορίζεται ότι: «Για τις ανάγκες ανέγερσης, επέκτασης, εγκατάστασης, ανάδειξης και λειτουργίας μουσείου μπορεί να γίνει απαλλοτρίωση ή απευθείας εξαγορά κτιρίων ή εκτάσεων γης σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 18 και να ορίζεται ζώνη προστασίας στον περιβάλλοντα χώρο τους σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 17».

6. Επειδή, κατά την έννοια των ανωτέρω διατάξεων, για τις απαλλοτριώσεις που κηρύσσονται κατά την πολεοδομική νομοθεσία δεν προβλέπεται αυτοδίκαιη ανάκλησή τους, μετά την άπρακτη πάροδο ορισμένου χρονικού διαστήματος από την κήρυξή τους. Και αυτές, όμως, οι αναγκαστικές απαλλοτριώσεις, εφόσον μετά την κήρυξή τους διατηρούνται, χωρίς να πραγματοποιείται η συντέλεσή τους σύμφωνα με τον νόμο, επί μακρό χρονικό διάστημα, το οποίο, υπό τις ιδιαίτερες συνθήκες, που συντρέχουν σε κάθε περίπτωση, υπερβαίνει τα κατά την κρίση του αρμοδίου δικαστηρίου εύλογα όρια, αποτελούν νομικό και οικονομικό βάρος της ιδιοκτησίας, το οποίο είναι αντίθετο προς την συνταγματική προστασία της. Επομένως, στις περιπτώσεις αυτές, όπως και στις περιπτώσεις ρυμοτομικού βάρους, το οποίο συνεπάγεται ο χαρακτηρισμός ακινήτου ως χώρου κοινωφελών χρήσεων, ανακύπτει υποχρέωση της Διοίκησης να άρει την αναγκαστική απαλλοτρίωση ή το ρυμοτομικό βάρος, η υποχρέωση δε αυτή δεν αναιρείται από το γεγονός ότι για την άρση απαιτείται η τροποποίηση του ρυμοτομικού σχεδίου, για την οποία ο νόμος προβλέπει την τήρηση ορισμένων διατυπώσεων, διότι η τροποποίηση με σκοπό την άρση της ρυμοτομικής απαλλοτρίωσης αποτελεί υποχρέωση, κατά τα προαναφερθέντα, για λόγους προστασίας του συνταγματικώς κατοχυρωμένου δικαιώματος της ιδιοκτησίας

(βλ. ΣτΕ 1731, 1732/2012, 4429/2010). Ειδικότερα, στην περίπτωση κατά την οποία το ρυμοτομικό βάρος συνίσταται στη δέσμευση ακινήτου για τη μελλοντική επέκταση υφιστάμενου μουσείου, το δικαστήριο, προκειμένου να κρίνει αν στη συγκεκριμένη περίπτωση η διατήρηση του ρυμοτομικού βάρους έχει υπερβεί τα εύλογα χρονικά όρια οφείλει να συνεκτιμά, αφενός μεν το δεδομένο ότι η Διοίκηση έχει εξ ορισμού περιορισμένες δυνατότητες στην επιλογή του χώρου της επέκτασης, αφετέρου δε την κατά το Σύνταγμα και τους νόμους υποχρέωση της Πολιτείας να λαμβάνει μέτρα για την προστασία στο διηνεκές της πολιτιστικής κληρονομιάς της χώρας, στα οποία περιλαμβάνεται η ίδρυση ή επέκταση υφισταμένων μουσείων.

7. Επειδή, όπως προκύπτει από την αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση, οι αναιρεσιβλητοι φέρονται ως συγκύριοι κατά  $\frac{1}{2}$  εξ αδιαιρέτου ενός οικοπέδου, συνολικού εμβαδού 2.025,08 τ.μ., το οποίο βρίσκεται στα υπ' αριθ. 228 και 299 Ο.Τ. του ρυμοτομικού σχεδίου του Δήμου Βέροιας στην περιοχή «ΣΕΡ ΑΛΤΙ» επί της οδού Λεωφόρου Στρατού. Με την απόφαση ΕΠΑ/1987 του Νομάρχη Ημαθίας (Δ' 78/3.2.1988) εγκρίθηκε τμήμα της πολεοδομικής μελέτης αναθεώρησης του εγκεκριμένου ρυμοτομικού σχεδίου της πόλης της Βέροιας. Με την απόφαση αυτή τμήμα του ακινήτου των αναιρεσιβλητών, εμβαδού 411 τ.μ., το οποίο εμπίπτει στο Ο.Τ. 228, χαρακτηρίστηκε ως χώρος αρχαιολογικού μουσείου για τη μελλοντική επέκταση του μουσείου της Βέροιας. Με τις από 14.2.2005 αιτήσεις τους προς τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Βέροιας, τον Υπουργό ΠΕ.ΧΩ.ΔΕ., τον Γενικό Γραμματέα Περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας και το Δήμο Βεροίας, οι αναιρεσιβλητοι ζήτησαν τον αποχαρακτηρισμό του ως άνω τμήματος του οικοπέδου τους, διότι παρήλθαν 17 έτη από τη δέσμευσή του με την ανωτέρω νομαρχιακή απόφαση χωρίς στο διάστημα που μεσολάβησε να κηρυχθεί η απαλλοτρίωση αυτού. Το αίτημα αυτό απορρίφθηκε σιωπηρώς με την πάροδο τριμήνου από την υποβολή του. Με την αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση έγινε δεκτή η προσφυγή των αναιρεσιβλητών και ακυρώθηκε η παράλειψη της Διοίκησης να άρει το βάρος που είχε επιβληθεί στην ιδιοκτησία τους, με το σκεπτικό ότι ούτε η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση ούτε το Δημόσιο προέβαλαν ότι έχει συνταχθεί πράξη παραχώρησης του ακινήτου σε κοινή χρήση, ο δε χρόνος δέσμευσης του ακινήτου για 17 και πλέον έτη υπερβαίνει τα εύλογα χρονικά όρια εντός των οποίων θα ήταν συνταγματικώς ανεκτή η δέσμευση της ιδιοκτησίας των αναιρεσιβλητών.

8. Επειδή, με την αίτηση αναιρέσεως προβάλλεται ότι το δικάσαν δικαστήριο μη νομίμως έκρινε ότι στη συγκεκριμένη περίπτωση η δέσμευση του ακινήτου των αναιρεσιβλητών για χρονικό διάστημα 17 ετών υπερβαίνει τα εύλογα όρια, εντός των οποίων θα ήταν συνταγματικώς ανεκτή η δέσμευση αυτή, χωρίς να λάβει υπόψη τον προταθέντα από το Δημόσιο, με υπόμνημα, ουσιώδη ισχυρισμό ότι η αποδέσμευση του ακινήτου των αναιρεσιβλητών θα στερήσει ζωτικό χώρο για την ανάπτυξη των χώρων του μουσείου και, σε περίπτωση οικοδόμησής του, για την απαραίτητη θέαση της πεδιάδας της Βέροιας και ότι η επίδικη δέσμευση θεσπίστηκε για την εξυπηρέτηση του συνταγματικώς κατοχυρούμενου σκοπού δημοσίου συμφέροντος της προστασίας της πολιτιστικής κληρονομιάς.

9. Επειδή, ο ανωτέρω λόγος αναιρέσεως προβάλλεται βασίμως. Τούτο δε διότι, όπως προκύπτει από την αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση, το δικάσαν δικαστήριο δεν συνεκτίμησε, κατά τον καθορισμό στην συγκεκριμένη περίπτωση των εύλογων χρονικών ορίων επιτρεπτής διατήρησης του ρυμοτομικού βάρους που είχε επιβληθεί στο ακίνητο των αναιρεσιβλήτων, αφενός μεν το δεδομένο ότι η Διοίκηση έχει εξ ορισμού περιορισμένες δυνατότητες στην επιλογή του χώρου για την επέκταση του συγκεκριμένου μουσείου, αφετέρου δε ότι η επέκταση του μουσείου αποτελεί μέτρο συμμόρφωσης προς την εκ του Συντάγματος και των νόμων απορρέουσα υποχρέωση της Πολιτείας να μεριμνά για την προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς της χώρας.

10. Επειδή, κατόπιν τούτων πρέπει η υπό κρίση αίτηση να γίνει δεκτή, να αναιρεθεί η 64/2008 απόφαση του Διοικητικού Πρωτοδικείου Βέροιας και η υπόθεση, η οποία χρειάζεται διευκρίνιση κατά το πραγματικό να αναπεμφθεί στο δικάσαν δικαστήριο για νέα νόμιμη κρίση.