

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ  
ΥΠΟΥΡΓΙΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ  
ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ  
ΓΡΑΦΕΙΟ ΝΟΜΙΚΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΟΥ  
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟΥ ΥΓΕΙΑΣ ΚΑΙ ΠΡΟΝΟΙΑΣ

Αριθμός Γνωμοδοτήσεως 17/2004 Ερ. 33/2003

ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ  
Β' ΤΜΗΜΑ

Συνεδρίαση 22-1-2004

Σύνθεση:

Πρόεδρος: Χρήστος Τσεκούρας, Αντιπρόεδρος Ν.Σ.Κ.

Νομικοί Σύμβουλοι: Σπυρ. Σκουτέρης, Βλασ. Ασημακόπουλος, Σπυρ. Δελλαπόρτας, Κων. Καποτάς, Παν. Κιούσης, Ηλ. Ψώνης, Χρυσ. Αυγερινού.

Εισηγητής: Ευθύμιος Τσάκας, Πάρεδρος Ν.Σ.Κ.

Αριθμός Ερωτήματος: Τα υπ' αριθμ. ΔΥ8γ/Γ.Π.11.26193/9-5-2003 και ΔΥ8γ/Γ.Π. 106120/18-11-2003 έγγραφα της Διευθύνσεως Τεχνικών Υπηρεσιών - Τμήμα Λξιοποιήσεως Περιουσίας, Κτηματολογίου και Τοπογραφίσεων - του Υπουργείου Υγείας και Πρόνοιας.

Περίληψη ερωτήματος: Ερωτάται: α) Εάν η Διοίκηση δύναται να προβεί σε συναινετική ανάκληση απαλλοτριώσεως, κηρυχθείσης βάσει του Ν.Δ. 145/1946 και ειδικότερα όσον αφορά περιπτώσεις πρώην ιδιοκτητών μη αποζημιωθέντων μέχρι σήμερα. β) Εάν η Διοίκηση δύναται να αξιοποιήσει τις εκτάσεις, οι οποίες τελικώς θα απομείνουν στην ιδιοκτησία του Δημοσίου για άλλο σκοπό δημοσίας ωφελείας από εκείνο για τον οποίο προωρίζοντο δια της κηρύξεως της ανωτέρω απαλλοτριώσεως.

Επί του ανωτέρω ερωτήματος το Β' Τμήμα του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους εγνωμοδότησε ομοφώνως ως εξής:

Ι. Α. Το άρθρο 17 του Συντάγματος του 1911 ορίζει τα εξής: «Ουδείς στερείται της ιδιοκτησίας αυτού, ειμή διά δημοσίαν ωφέλειαν προσηκόντως αποδεδειγμένην, ότε και όπως ο νόμος διατάσσει, πάντοτε δε προηγουμένης αποζημιώσεως. Η αποζημίωσις ορίζεται πάντοτε διά της δικαστικής οδού..... Προ της καταβολής της οριστικής ή προσωρινώς ορισθείσης αποζημιώσεως διατηρούνται ακέραια πάντα τα δικαιώματα του ιδιοκτήτου, μη επιτρεπομένης της καταλήψεως.....».

Β. Το άρθρο 1 παρ. 1 του Ι' ψηφίσματος της 4-9-1946 της Δ' Αναθεωρητικής Βουλής των Ελλήνων «Περί απαλλοτριώσεων και επιτάξεων δια την ανοικοδομήσιν της χώρας» ορίζει τα εξής: «..... Εις εκτέλεσιν του προγράμματος ανοικοδομήσεως της χώρας και αποκλειστικώς προς τον σκοπόν τούτο επιτρέπεται απαλλοτριώσις κατά παρέκκλισιν από του άρθρου 17 του Συντάγματος, της αποζημιώσεως καταβαλλομένης εντός διαστήματος το πολύ ενός έτους από της καταλήψεως του κτήματος, καθ' αεκάστοτε ήθελε ορίσει ο νόμος.....»

Γ. Δια των ακολούθων διατάξεων του Ν.Δ. 145/1946 εκδοθέντος κατ' εξουσιοδότηση του Η' ψηφίσματος της 1-8-1946 της Δ' Αναθεωρητικής Βουλής των Ελλήνων ορίζονται τα εξής:

Άρθρο 1, παρ. 1: « Προς αποκατάστασιν των εκ του πολέμου και θεομηνιών καταστροφών επιτρέπεται η υπέρ του Δημοσίου αναγκαστική απαλλοτριώσις εκτάσεων, οικοπέδων ή οικοδομών, κειμένων εντός ή εκτός των πόλεων, κωμών ή συνοικισμών, αναγκαίων δια την εκτέλεσιν του προγράμματος ανοικοδομήσεως της χώρας και αποκλειστικώς προς τον σκοπό τούτον...»

Άρθρο 3, παρ. 1: «Επί απαλλοτριώσεων κηρυσσομένων κατά τας διατάξεις του άρθρου 2 παρ. 1 του παρόντος, η κυριότης των απαλλοτριουμένων ακινήτων περιέρχεται εις το Δημόσιον, άμα τη δημοσιεύσει εις την Εφημερίδα της Κυβερνήσεως της αποφάσεως του Υφυπουργού Ανοικοδομήσεως.....»

Άρθρο 5: «Μέχρις ου το Δημόσιον εγκατασταθεί εν τω ακινήτω, τούτο παραμένει εις την κατοχήν του μέχρι τούδε νομώς εις τον οποίον ανήκουν οι καρποί του ακινήτου και ο οποίος φέρει τα βάρη αυτού. Από της απαλλοτριώσεως ούτος ουδεμίαν δύναται να επιφέρει μεταβολήν εις το ακίνητον δικαιούμενος μόνον εις τας αναγκαίας επισκευάς του ακινήτου. Εν περιπτώσει μερικής εγκαταστάσεως, τα ανωτέρω ισχύουν ως προς το μη καταληφθέν υπό του Δημοσίου τμήμα του ακινήτου».

Άρθρο 9, παρ. 1: «Επί των απαλλοτριώσεων του παρόντος δεν έχουσιν εφαρμογήν αι διατάξεις του Α.Ν. 1731/1939, της εξαιρέσεως του άρθρου 1 παρ. 2 του νόμου τούτου επεκτεινομένης και επί των

απαλλοτριώσεων τούτων. Επ' αυτών εφαρμόζεται η προ του αναγκαστικού τούτου νόμου ισχύουσα νομοθεσία....»

Άρθρο 21, παρ. 2: «Η ισχύς του παρόντος άρχεται από της δημοσιεύσεώς του εις την Εφημερίδα της Κυβερνήσεως και διαρκεί επί μίαν πενταετίαν, δύναται δε διά Β. Διαταγμάτων, εκδιδόμενων προτάσει του Υφυπουργού Ληοικουδμήσεως, να παραταθεί τμηματικώς ή εν συνόλω επί μίαν εισέτι πενταετίαν από της λήξεως της ισχύος του....».

Α. Το άρθρο 1, παρ. 1 του Ν.Δ. 181/1969 ορίζει τα εξής: «... Η συντελεσθείσα αναγκαστική απαλλοτριώσις υπέρ του Δημοσίου δεν ανακαλείται και εις την περίπτωσην έτι το απαλλοτριωθέν ακίνητον δεν πρόκειται να χρησιμοποιηθή δι' ον εκηρύχθη η αναγκαστική απαλλοτριώσις σκοπόν δημοσίας ωφελείας, υπό την προϋπόθεσιν, ότι το ακίνητον τούτο προόρισταί να χρησιμεύσει δι' άλλον τινά σκοπόν δημοσίας ωφελείας χάριν του οποίου είναι δυνατή κατά νόμον η αναγκαστική απαλλοτριώσις.....»

Ε. Διά των ακολούθων διατάξεων του ισχύοντος κώδικος «αναγκαστικών απαλλοτριώσεων ακινήτων» (ν.2882/2001) ορίζονται τα εξής:

Άρθρο 12, παρ. 1: «Συντελεσμένη αναγκαστική απαλλοτριώσις που κηρύχθηκε υπέρ του Δημοσίου..... δύναται να ανακληθεί ολικώς ή μερικώς εφόσον η αρμόδια υπηρεσία κρίνει ότι δεν είναι αναγκαία για την εκπλήρωσις του αρχικού ή άλλου σκοπού που χαρακτηρίζεται από το νόμο ως δημοσίας ωφελείας και αποδέχεται την ανάκληση ο καθ' ου η απαλλοτριώσις ιδιοκτήτης....».

Άρθρο 29, παρ. 4: «...Επί απαλλοτριώσεων που κηρύχθηκαν πριν από την 1<sup>η</sup> Φεβρουαρίου 1971 εξακολουθούν να εφαρμόζονται οι διατάξεις από τις οποίες διέπονται μέχρι την έναρξη ισχύος του παρόντος....»

Άρθρο 29, παρ. 8, εδαφ. β': «..... Κάθε παραπομπή στον Α.Ν. 1731/1939 ή στον ν. 797/1971 ή γενικά στην νομοθεσία περί απαλλοτριώσεων νοείται από την έναρξη ισχύος του παρόντος κώδικα ότι γίνεται στις αντίστοιχες διατάξεις τούτου....».

ΣΤ. Τέλος διά των ακολούθων διατάξεων του ν. 3127/2003 «Περί Κτηματογραφίσεως και Εθνικού Κτηματολογίου» ορίζονται τα εξής:

Άρθρο 4, παρ. 1: «...Σε ακίνητο που βρίσκεται μέσα σε σχέδιο πόλεως ή μέσα σε οικισμό που προϋφίσταται του έτους 1923 ή μέσα σε οικισμό κάτω των 2.000 κατοίκων, που έχει οριοθετηθεί, ο νομέας του θεωρείται κύριος έναντι του Δημοσίου εφ' όσον: .....β) νέμεται, μέχρι της έναρξης ισχύος του νόμου αυτού, το ακίνητο αδιαταράκτως για χρονικό διάστημα τριάντα (30) ετών, εκτός εάν κατά την κτήση της νομής βρισκόταν σε κακή πίστη. Στον χρόνο νομής προσμετράται και ο χρόνος νομής των δικαιωπαρόχων που διανύθηκε με τις ίδιες προϋποθέσεις. Σε κακή πίστη βρίσκεται ο νομέας, εφ' όσον δεν συντρέχουν οι προϋποθέσεις του άρθρου 1042 του Α.Κ.».

Άρθρο 4, παρ. 2 «Οι διατάξεις της προηγούμενης παραγράφου εφαρμόζονται για ακίνητο εμβαδού 2.000 τ.μ. Για ενιαίο ακίνητο εμβαδού μεγαλύτερο των 2.000 τ.μ., οι διατάξεις της προηγούμενης παραγράφου εφαρμόζονται μόνον εφ' όσον στο ακίνητο υφίσταται κατά την 31-12-2002 κτίσμα που καλύπτει ποσοστό τουλάχιστον 30% του ισχύοντος συντελεστή δόμησης στην περιοχή...».

II. Εν προκειμένω όπως προκύπτει από τεθέν πραγματικό του ερωτήματος από την ερωτώσα Διεύθυνση – μετά το β' παγκόσμιο πόλεμο προέκυψε η ανάγκη δημιουργίας νέων οικισμών για την στεγαστική αποκατάσταση των πολεμοπαθών και θεομηνιοπλήκτων πληθυσμών της χώρας. Για τον σκοπό αυτό απαλλοτριώθηκαν από το Δημόσιο εκτάσεις και εδημιουργήθησαν νέοι οικισμοί (Ν. Αετός Μεσσηνίας, Βιάννος Ηρακλείου Κρήτης και άλλοι), σύμφωνα με τις διατάξεις του ανωτέρω Ν.Δ. 145/1946, όπως έχει συμπληρωθεί με τον Α.Ν. 946/1949. Με τις διατάξεις αυτές, όμως, δεν ρυθμίζονται καθόλου θέματα άρσεως απαλλοτριώσεως. Αντιθέτως αποκλείεται η υπαγωγή τους στις σχετικές ρυθμίσεις του Α.Ν. 1731/1939 – κατ' άρθρο 9 του Ν.Δ. 145/1946 – ο οποίος Α.Ν. είχε παράλληλη εφαρμογή την εποχή εκείνη σε όλες τις άλλες περιπτώσεις απαλλοτριώσεων, ενώ παράλληλα επιβάλλεται η αποκλειστική και μόνη χρήση των απαλλοτριωθεισών εκτάσεων για το σκοπό τον οποίο απαλλοτριώθηκαν.

Τα στεγαστικά όμως προγράμματα αποκαταστάσεως δικαιούχων επί των απαλλοτριωθεισών εκτάσεων κατ' εφαρμογή των ανωτέρω Ν.Δ. 145/1946 μετά την πάροδο τόσων ετών έχουν ολοκληρωθεί (Ν.Αετός Μεσσηνίας) ή δεν έχουν ακόμη αρχίσει (Βιάννος Κρήτης), με αποτέλεσμα να απομείνουν στην ιδιοκτησία του Δημοσίου εκτάσεις εντός σχεδίου πόλεως, τις οποίες δεν δύναται ούτε να τις αποδώσει στους αιτούντες τέως ιδιοκτήτες των (πολλοί από αυτούς δεν έχουν αποζημιωθεί και τις νέμονται ακόμη – κατ' άρθρο 3 παρ. 5 του ίδιου Ν.Δ. – χωρίς να δικαιούνται όμως να τις μεταβιβάσουν), ούτε και να τις χρησιμοποιήσει για την εφαρμογή στεγαστικών προγραμμάτων για άλλο σκοπό (αποκατάσταση αστέγων, προσφύγων κ.α.).

α) Από τα ανωτέρω εκτεθέντα προκύπτει ότι η διάταξη του άρθρου 3 παρ. 1 του ανωτέρω Ν.Δ. 145/1946 δια της οποίας ορίζεται ότι «...η κυριότητα των απαλλοτριωμένων ακινήτων περιέρχεται εις το Δημόσιον άμα τη δημοσιεύσει εις την Εφημερίδα της Κυβερνήσεως της αποφάσεως του Υφυπουργού Ανοικοδομήσεως...», ήτοι χωρίς την προηγούμενη καταβολή πλήρους αποζημιώσεως, έχει εκδοθεί καθ' υπερβαση της παρασχεθείσης στον κοινό νομοθέτη εξουσιοδοτήσεως του Γ' ψηφίσματος της 4-9-1946 της Δ' Αναθεωρητικής Βουλής των Ελλήνων και συνεπώς είναι ανίσχυρη ως αντικειμένη στις διατάξεις του άρθρου 17 του ισχύοντος τότε Συντάγματος του 1911 (Α.Π. 192/1958 ΝοΒ 6, 837). Πράγματι στην

εισηγητική έκθεση του ανωτέρω ψηφίσματος σαφώς καθορίζεται ως επιδιωκόμενος σκοπός η άμεση κατάληψη των απαλλοτριωθέντων ακινήτων άνευ προηγουμένης καταβολής αποζημιώσεως, κρινομένη (η κατάληψη) απαραίτητη για την ταχεία εφαρμογή και εκτέλεση ευρέως προγράμματος ανοικοδομήσεως της χώρας, όχι δε και η μη καταβολή πλήρους αποζημιώσεως, την οποία ουδόλως επεδίωξε ο ασκήσας συντακτική εξουσία νομοθέτης του Ι΄ ψηφίσματος (Λ.Π. 192/1958 ΝοΒ 6, 837).

Κατά συνέπεια στις απαλλοτριωθείσες εκτάσεις δυνάμει του Ν.Δ. 145/1946 για τις οποίες δεν έχουν καταβληθεί αποζημιώσεις στους ιδιοκτήτες των, δεν έχει συντελεσθεί η απαλλοτρίωσή των δια της δημοσιεύσεως των απαλλοτριωτικών πράξεων στο Φ.Γ.Κ. και επομένως οι ιδιοκτήτες των ουδέποτε απώλεσαν την κυριότητα αυτών. Σημειωτέον ότι εν προκειμένω δύνανται να τύχουν εφαρμογής και οι διατάξεις του άρθρου 4, παρ. 1 και 2 του ν. 3127/2003, καθ' όσον οι ανωτέρω ιδιοκτήτες μέχρι σήμερα εξακολουθούν να νέμονται τις ανωτέρω απαλλοτριωθείσες εκτάσεις διανοία κυρίου για χρονικό διάστημα τουλάχιστον 30 ετών. Κατά συνέπεια επιβάλλεται, για λόγους χρηστής διοικήσεως, η άρση των ανωτέρω απαλλοτριώσεων δι' εφαρμογής του άρθρου 11 παρ. 1 του ν. 2881/2001 του ισχύοντος «κώδικος αναγκαστικών απαλλοτριώσεων ακινήτων» - προκειμένου να αποκατασταθεί η παράνομη στέρηση της ιδιοκτησίας των, καθ' όσον δεν δύνανται να εκποιήσουν τις ιδιοκτησίες των, ούτε να τις αξιοποιήσουν κατ' άλλο τρόπο, αφού οι ανωτέρω μη συντελεσθείσες απαλλοτριώσεις εξακολουθούν, ως διοικητικές πράξεις, να διατηρούν την τυπική τους ισχύ μέχρι σήμερα.

β) Από την διάταξη της παρ. 2 του άρθρου 21 του ανωτέρω Ν.Δ. 145/1946 προκύπτει σαφώς ότι η ισχύς αυτού του Ν.Δ. έχει ήδη λήξει με την πάροδο τουλάχιστον 10 ετών από την έναρξη ισχύος του (30-9-1946) και επομένως η δυνατότητα συναινετικής ανακλήσεως των ανωτέρω απαλλοτριώσεων θα πρέπει να εξετασθεί υπό το πρίσμα της διατάξεως του άρθρου 12 παρ. 1 του ν. 2882/2001 του «Κώδικος αναγκαστικών απαλλοτριώσεων ακινήτων» και όχι βάσει του άρθρου 9 του Ν.Δ. 145/1946, η οποία απέκλειε την δυνατότητα ανακλήσεως της απαλλοτριώσεως, καθ' ότι - ως νόμος περιορισμένης χρονικής ισχύος - έχει πλέον καταργηθεί και επομένως δεν καταλείπεται έδαφος εφαρμογής των ανωτέρω διατάξεων για διοικητικές πράξεις, οι οποίες πρόκειται να εκδοθούν σήμερα και σχετίζονται με τα ανωτέρω απαλλοτριωθέντα ακίνητα. Υπό τα δεδομένα αυτά υφίσταται η δυνατότητα συναινετικής ανακλήσεως των κηρυχθεισών απαλλοτριώσεων δια του Ν.Δ. 145/1946, εφ' όσον συναινεί προς τούτο το Δημόσιο και οι αποζημιωθέντες τώως ιδιοκτήτες των απαλλοτριωθεισών εκτάσεων, κατ' εφαρμογή της διατάξεως του άρθρου 12 παρ. 1 του ν. 2882/2001, λαμβανομένου υπ' όψιν ότι δεν υφίσταται σήμερα ανάγκη στεγάσεως πολεμοπαθών του β΄

παγκοσμίου πολέμου και θεομηνιοπλήκτων, ούτε άλλωστε υπάρχει σήμερα σχεδιασμός εκ μέρους της Διοικήσεως για την υλοποίηση τέτοιων προγραμμάτων.

γ) Τέλος σχετικά με την δυνατότητα αξιοποιήσεως εκ μέρους του Δημοσίου των εκτάσεων, των οποίων έχει συντελεσθεί η απαλλοτρίωση, για άλλο όμως σκοπό δημοσίας ωφελείας από εκείνο για τον οποίο εκηρύχθησαν, υφίσταται η δυνατότητα προς τούτο, βάσει των διατάξεων του άρθρου 1 παρ. 1 του ν.δ. 181/1969, οι οποίες επιτάσσουν την διατήρηση των συντελεσθεισών απαλλοτριώσεων για ακίνητα μη χρησιμοποιηθέντα για τον σκοπό τον οποίο προορίζοντο, υπό την προϋπόθεση όμως να χρησιμοποιηθούν για άλλο σκοπό δημοσίας ωφελείας, χάριν του οποίου είναι δυνατή η αναγκαστική απαλλοτρίωση (Σ.τ.Ε. 733/1978 Ε.Ε.Ν. 46. 432, Σ.τ.Ε. 1652/1962 Ευρ.Νομ. Σ.τ.Ε. 1961-1970, 545, Γνωμ. Ν.Υ.Δ. 414/1983 ΕΔΤΔ 1985, 34, Γνωμ. Ν.Υ.Δ. 669/1988 ΕΔΤΔ 1988, 201).

Η ανωτέρω διάταξη του ν.δ. 181/1969 δεν δύναται να θεωρηθεί ότι έχει καταργηθεί διά του ν. 2882/2001 «Κώδικος αναγκαστικών απαλλοτριώσεων», αφού το ζήτημα αλλαγής σκοπού της απαλλοτριώσεως δεν προβλέπεται από αυτόν και συνεπώς - κατ' άρθρο 29 παρ. 8 του ν. 2882/2001 - η εν λόγω διάταξη του ν.δ. 181/1969 θα πρέπει να θεωρηθεί ότι δύναται να εφαρμοσθεί εν προκειμένω.

III. Κατ' ακολουθίαν των ανωτέρω, η απάντηση στο τεθέν ερώτημα είναι ότι: α) η Διοίκηση οφείλει να προβεί σε άρση της ανωτέρω απαλλοτριώσεως για τις απαλλοτριωθείσες εκτάσεις εκείνες, για τις οποίες δεν έχουν καταβληθεί αποζημιώσεις στους ιδιοκτήτες των, β) η Διοίκηση δύναται να προβεί σε συναινετική ανάκληση της απαλλοτριώσεως για τις απαλλοτριωθείσες εκτάσεις εκείνες, για τις οποίες έχουν αποζημιωθεί οι τώως ιδιοκτήτες των, και γ) η Διοίκηση δύναται να αξιοποιήσει τις εκτάσεις, οι οποίες τελικώς θα απομείνουν στην ιδιοκτησία του Δημοσίου και για άλλο σκοπό δημοσίας ωφελείας (άλλα στεγαστικά προγράμματα) από εκείνο για το οποίο εκηρύχθησαν οι ανωτέρω απαλλοτριώσεις.

