



**ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ
ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ**

**Αριθμός Γνωμοδότησης 58 / 2022
ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ
Τμήμα Γ'
Συνεδρίαση της 30ης Μαΐου 2022**

Σύνθεση

Πρόεδρος: Σπυρίδων Παπαγιαννόπουλος, Αντιπρόεδρος του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους

Μέλη: Δήμητρα Κεφάλα, Αθηνά Αλεφάντη, Χρήστος Μητκίδης, Βασιλική Παπαθεοδώρου, Παναγιώτα-Ελευθερία Δασκαλέα-Ασημακοπούλου, Ευάγγελος Μαρίνης, Περικλής Αγγέλου, Νικόλαος Πατηνιώτης, Νομικοί Σύμβουλοι του Κράτους.

Εισηγητής: Χρήστος Μητκίδης, Νομικός Σύμβουλος του Κράτους.

Αριθμός Ερωτήματος: Το έγγραφο με αριθμό 112173/11-4-2022 του Υφυπουργού Υποδομών / Γενική Γραμματεία Υποδομών / Γενική Διεύθυνση Προδιαγραφών Μητρώων και Απαλλοτριώσεων / Διεύθυνση Απαλλοτριώσεων, Τοπογραφήσεων και Πληροφορικής (Δ25).

Ερώτημα: Ερωτάται αν η ερωτώσα υπηρεσία έχει την αρμοδιότητα να μεριμνήσει για την έκδοση απόφασης του Υπουργού Υποδομών και Μεταφορών για την αποδοχή αίτησης των ιδιοκτητών για διατήρηση απαλλοτριώσεων, κατά το άρθρο 11 παρ. 3 του ν 2882/2001, όπως ισχύει σήμερα, οι οποίες: α) έχουν κηρυχθεί με αποφάσεις Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας, πριν την κατάργηση των Περιφερειών

ως αποκεντρωμένων μονάδων του κράτους, με το ν.3852/2010 και τη σχετική δαπάνη φέρει το Δημόσιο, ή β) έχουν κηρυχθεί από άλλους φορείς, που δεν τελούν υπό την εποπτεία του Υπουργείου Υποδομών και Μεταφορών, όπως ιδίως αυτές που έχουν κηρυχθεί από όργανα Δήμων και Περιφερειών και με δαπάνη των νομικών αυτών προσώπων.

Στο πιο πάνω ερώτημα, το Γ' Τμήμα του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους γνωμοδότησε ως εξής:

Ιστορικό

1. Με την υπ' αριθ. 1737/14.06.2007 (ΦΕΚ τ. ΑΑΠ 325) απόφαση του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας Ηπείρου κηρύχθηκε αναγκαστική απαλλοτρίωση ακινήτων, υπέρ και με δαπάνη του Δημοσίου, για την κατασκευή της Ε.Ο. Ιωαννίνων – Καλπακίου – Κακαβιάς, τμήμα Διακλάδωση Δολιανών - Καλπάκι, από χ.θ. 21+000 έως χ.θ. 25+000. Η απαλλοτριούμενη έκταση περιλαμβάνεται στον κτηματολογικό πίνακα και το διάγραμμα που εγκρίθηκαν με την υπ' αριθ. 4295/15.11.2006 απόφαση του Προϊσταμένου της Δ/σης Δημοσίων Έργων της Περιφέρειας Ηπείρου. Η κάλυψη της δαπάνης απαλλοτρίωσης, σύμφωνα με το υπ' αριθ. 5176/16.11.2006 έγγραφο της Δ/σης Δημοσίων Έργων / Τμήμα Σ. Έργων της Γενικής Δ/σης Περιφέρειας Ηπείρου, επρόκειτο να αντιμετωπισθεί από τις πιστώσεις του ενάριθμου έργου 2006ΣΕ 07100014 της ΣΑΕ 071 «Κακαβιά-Χάνι Δελβινάκι-Καλπάκι», η οποία ανήκε στο τότε Υπουργείο ΠΕΧΩΔΕ, σήμερα δε στο Υπουργείο Υποδομών και Μεταφορών.

2. Η προσωρινή τιμή μονάδας των απαλλοτριωθέντων καθορίστηκε με την υπ' αριθ. 308/2012 απόφαση του Μονομελούς Πρωτοδικείου Ιωαννίνων και η οριστική με την υπ' αριθ. 365/2013 απόφαση του Τριμελούς Εφετείου Ιωαννίνων.

3. Βάσει των ως άνω αποφάσεων συντάχθηκε πίνακας παρακατάθεσης της αποζημίωσης των καθ' ών η απαλλοτρίωση ιδιοκτητών, ο οποίος θεωρήθηκε στις 2/6/2014, ήτοι μετά την παρέλευση της 18άμηνης προθεσμίας από τον καθορισμό της αποζημίωσης, που τάσσεται με την παρ.3 του άρθρ.11 του ν.2882/2001, με συνέπεια να έχει αρθεί η απαλλοτρίωση με την άπρακτη πάροδο της ως άνω προθεσμίας.

4. Επειδή η αποζημίωση δεν αποδόθηκε στους ιδιοκτήτες, άσκησαν αγωγή σε βάρος του δημοσίου, στις απόψεις δε που απέστειλε η αρμόδια υπηρεσία του

Υπουργείου Υποδομών και Μεταφορών (σε απάντηση του σχετικού με αριθ. πρωτ. 2065/25-5-2018 εγγράφου του Δικ. Γραφείου Ιωαννίνων), αναφερόταν ότι η απαλλοτρίωση δεν συντελέστηκε μεν εντός της 18μηνιαίας προθεσμίας, επισημάνθηκε όμως η δυνατότητα που παρείχε νέα διάταξη νόμου (ήτοι το άρθρο 74 του ν. 4530/2018) για την υποβολή αιτήματος εκ μέρους των ιδιοκτητών για διατήρηση της απαλλοτρίωσης. Κατόπιν τούτων και αφού η Περιφέρεια Ηπείρου με το υπ' αριθ. 82678/7443/21-6-2018 έγγραφό της δήλωσε ότι συμφωνεί για τη διατήρηση της παραπάνω απαλλοτρίωσης, καθόσον τα απαλλοτριωθέντα είχαν καταληφθεί για την κατασκευή του έργου, πράγματι, η πλειοψηφία των καθ' ών η απαλλοτρίωση ιδιοκτητών κατέθεσε αίτηση και υπεύθυνη δήλωση (σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 11 παρ. 3, εδ. δ' του Ν 2882/2001, όπως ισχύει μετά την τροποποίησή του με το άρθρο 74 του ν. 4530/18) στην Αποκεντρωμένη Διοίκηση Ηπείρου και Δυτικής Μακεδονίας, για την διατήρηση της απαλλοτρίωσης.

5. Σχετικά με το αρμόδιο όργανο αποδοχής των αιτημάτων ακολούθησε αλληλογραφία, μεταξύ της Α.Δ. Ηπείρου-Δυτικής Μακεδονίας και της ερωτώσας υπηρεσίας Δ25 του ΥΜΕ (συγκεκριμένα τα υπ' αριθ. 146486/18-9-2018 και 210795/24-12-2018 έγγραφα της Α.Δ. με τα οποία διαβιβάστηκαν στην ερωτώσα υπηρεσία αιτήσεις ιδιοκτητών απαλλοτριωθέντων ακινήτων, για τη διατήρηση της απαλλοτρίωσης, απαντητικό έγγραφο της υπηρεσίας, με αρ. πρωτ. 7217/11-2-2020, κατά το οποίο αρμόδια για την διατήρηση της απαλλοτρίωσης αρχή είναι αυτή που κήρυξε την απαλλοτρίωση, νέα έγγραφα της Α.Δ.) και με το τελικό έγγραφο με αριθμό 158/820/15-6-2021 της ερωτώσας υπηρεσίας προς την Α.Δ. ζητήθηκε η επιστροφή των δικαιολογητικών που είχαν σταλεί, με σκοπό την έκδοση απόφασης διατήρησης της απαλλοτρίωσης, διότι περιήλθε σε γνώση της υπηρεσίας η υπ' αριθ. 149877/ΕΞ 2019 (Β'4938) απόφαση του Υφυπουργού Οικονομικών, στο άρθρο 4 της οποίας ορίζεται ότι η αποδοχή του αιτήματος διατήρησης απαλλοτρίωσης που έχει αυτοδικαίως αρθεί «*γίνεται με έκδοση υπουργικής απόφασης μονομερώς από το εποπτεύον Υπουργείο, το οποίο ως αρμόδιο εκ του σκοπού της απαλλοτρίωσης και ως υπόχρεο σε καταβολή της αποζημίωσης, σταθμίζει τη σκοπιμότητα του έργου και γενικότερα το δημόσιο συμφέρον*».

6. Κατόπιν των ανωτέρω, λαμβανομένου υπόψη ότι: α) υπό την αρχική μορφή του ν. 2882/2001, όπως ίσχυε κατά τον χρόνο κήρυξης της απαλλοτρίωσης του ιστορικού, ο Γενικός Γραμματέας Περιφέρειας είχε γενική αρμοδιότητα κήρυξης

αναγκαστικών απαλλοτριώσεων υπέρ και με δαπάνη του Δημοσίου, αρμοδιότητα που δεν έχει σήμερα ο Συντονιστής της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, β) ότι αρμοδιότητα κήρυξης αναγκαστικών απαλλοτριώσεων για έργα αρμοδιότητάς τους έχουν και οι ΟΤΑ, γ) ότι στο άρθρο 11 παρ. 3 του ν. 2882/2001 όπως ισχύει καθορίζεται το όργανο που κήρυξε την απαλλοτρίωση και έχει την ευθύνη καταβολής της σχετικής δαπάνης ως αρμόδιο για την αποδοχή της δήλωσης των ιδιοκτητών για διατήρηση της απαλλοτρίωσης, ενώ δ) στην κανονιστική απόφαση του Υφυπουργού Οικονομικών με αριθμό 149877/ ΕΞ 2019 (Β'4938) ορίζεται ο εποπτεύων Υπουργός ως το όργανο αυτό, υποβλήθηκε στο Νομικό Συμβούλιο το ερώτημα του θέματος.

Νομικό πλαίσιο

7. Στο άρθρο 43 παρ. 1 και 2 του Συντάγματος ορίζονται, μεταξύ άλλων, τα εξής:

«Άρθρο 43

1. Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας εκδίδει τα διατάγματα που είναι αναγκαία για την εκτέλεση των νόμων.
2. Ύστερα από πρόταση του αρμόδιου Υπουργού επιτρέπεται η έκδοση κανονιστικών διαταγμάτων, με ειδική εξουσιοδότηση νόμου και μέσα στα όρια της. Εξουσιοδότηση για έκδοση κανονιστικών πράξεων από άλλα όργανα της διοίκησης επιτρέπεται προκειμένου να ρυθμιστούν ειδικότερα θέματα ή θέματα με τοπικό ενδιαφέρον ή με χαρακτήρα τεχνικό ή λεπτομερειακό».

8. Στα άρθρα 1, 11 παρ. 1 και 3 και 29 παρ. 14 του ν. 2882/2001 «Κώδικας Αναγκαστικών Απαλλοτριώσεων Ακινήτων» (Α'17), όπως ισχύει σήμερα, ορίζονται τα εξής:

Άρθρο 1

«1. Η αναγκαστική απαλλοτρίωση ακινήτου, καθώς και η σύσταση εμπράγματου δικαιώματος σε βάρος αυτού για δημόσια ωφέλεια, εφόσον επιτρέπεται από το νόμο, κηρύσσεται:

- α. Με απόφαση του αρμόδιου Υπουργού, ανάλογα με το σκοπό της απαλλοτρίωσης,
- β. με απόφαση του Περιφερειακού Συμβουλίου για έργα αρμοδιότητας της οικείας Περιφέρειας, πλην της περίπτωσης κατά την οποία η απαλλοτριούμενη έκταση βρίσκεται εκτός σχεδίου πόλεως και είναι μικρότερη των 15.000 τετραγωνικών μέτρων για το σύνολο των απαιτήσεων του έργου σε χώρο, οπότε κηρύσσεται με απόφαση του Περιφερειάρχη,



γ. με κοινή απόφαση του εποπτεύοντα Υπουργού και του Υπουργού Οικονομικών, όταν κηρύσσεται υπέρ νομικού προσώπου είτε του Δημοσίου είτε ιδιωτικού ή η δαπάνη της απαλλοτρίωσης βαρύνει τις πιστώσεις του Τακτικού Προϋπολογισμού.

2. Τα παραπάνω όργανα, μπορούν, λόγω ιδιαιτεροτήτων του έργου, να εισηγούνται αιτιολογημένα τη συναρμοδιότητα του Υπουργού Οικονομικών εφόσον η απαλλοτρίωση αφορά σε έργα της Κεντρικής Διοίκησης ή του Υπουργού Εσωτερικών και του Υπουργού Οικονομικών εφόσον αφορά έργα της Περιφέρειας».

Άρθρο 11

«1. Η αρχή που κήρυξε την αναγκαστική απαλλοτρίωση δύναται με απόφασή της να την ανακαλέσει, ολικώς ή μερικώς, πριν συντελεσθεί, τηρώντας τη διαδικασία που ορίζεται από το άρθρο 1 για την κήρυξη αυτής. [...]

3. Η αναγκαστική απαλλοτρίωση αίρεται αυτοδικαίως εάν δεν συντελεστεί μέσα σε ενάμισι έτος από τη δημοσίευση της απόφασης προσωρινού καθορισμού της αποζημίωσης και, σε περίπτωση απευθείας οριστικού καθορισμού αυτής, από τη δημοσίευση της σχετικής απόφασης. Η αρμόδια για την κήρυξη της απαλλοτρίωσης αρχή 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. Εφόσον οι θιγόμενοι ιδιοκτήτες επιθυμούν τη διατήρηση της απαλλοτρίωσης που άρθηκε αυτοδίκαια λόγω παρέλευσης της ως άνω δεκαοκτάμηνης προθεσμίας, μπορούν να υποβάλλουν αίτηση και υπεύθυνη δήλωση προς την αρχή που εξέδωσε την απαλλοτριωτική απόφαση, μέσα σε προθεσμία ενός έτους από την παρέλευση της προθεσμίας, περί διατήρησης της απαλλοτρίωσης και καταβολής της δικαστικά καθορισμένης προσωρινής ή οριστικής αποζημίωσης. Αν το αίτημα γίνει δεκτό από την αρχή που κήρυξε την απαλλοτρίωση και υποχρεούται στην καταβολή της αποζημίωσης, δεν επιτρέπεται ο ανακαθορισμός της αποζημίωσης ή η αναζήτηση τόκων υπερημερίας....».

Άρθρο 29

14. Με αποφάσεις του Υπουργού Οικονομικών μπορεί να ρυθμίζονται λεπτομερειακά ζητήματα σχετιζόμενα με την εφαρμογή των διατάξεων του παρόντος».

9. Πρέπει εν προκειμένω να σημειωθεί ότι στην αρχική μορφή του ν. 2882/2001, όπως ίσχυσε μέχρι το έτος 2013 – και ενώ ήδη είχαν καταργηθεί, με το

ν. 3852/2010, οι Περιφέρειες της χώρας ως αποκεντρωμένες επί μέρους διοικητικές μονάδες του Κράτους - το άρθρο 1 είχε ως εξής:

«Άρθρο 1 - Τρόπος κήρυξης αναγκαστικής απαλλοτρίωσης

1. Η αναγκαστική απαλλοτρίωση ακινήτου, καθώς και η σύσταση εμπράγματος δικαιώματος σε βάρος αυτού, εφόσον επιτρέπεται από το νόμο, για δημόσια ωφέλεια, κηρύσσεται με απόφαση του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας στην οποία βρίσκεται το απαλλοτριωτέο ακίνητο ή το μεγαλύτερο τμήμα αυτού. Η απόφαση εκδίδεται μετά από εισήγηση της Κτηματικής Υπηρεσίας του νομού.

Η κατά τα ανωτέρω αρμοδιότητα του Γενικού Γραμματέα για κήρυξη της απαλλοτρίωσης καταλαμβάνει:

α. Όλα τα έργα που έχουν ενταχθεί στο Περιφερειακό Επιχειρησιακό Πρόγραμμα (Π.Ε.Π.) και έχουν χρηματοδοτηθεί από την αντίστοιχη ΣΑΕΠ, ανεξαρτήτως εμβαδού της καταλαμβανόμενης έκτασης, πλην των έργων που αφορούν το Εθνικό Οδικό Δίκτυο που έχει χαρακτηριστεί Διευρωπαϊκό ή ανήκουν σε προστατευόμενες από το νόμο, από διεθνείς ή από άλλες διακρατικές συμφωνίες περιοχές.

β. Τα έργα που δεν έχουν ενταχθεί στο Π.Ε.Π., εφόσον η προς απαλλοτρίωση έκταση είναι μικρότερη των 100.000 τετραγωνικών μέτρων.

Εάν η έκταση είναι μεγαλύτερη από 100.000 τετραγωνικά μέτρα, η απαλλοτρίωση κηρύσσεται με κοινή απόφαση του αρμόδιου εκ του σκοπού της απαλλοτρίωσης Υπουργού και του Υπουργού Οικονομικών, οι οποίοι είναι αρμόδιοι και για τυχόν συμπληρωματικές απαλλοτριώσεις ανεξαρτήτως εμβαδού. Με προεδρικά διατάγματα, που εκδίδονται με πρόταση του Υπουργού Οικονομικών, δύναται να αυξάνεται το όριο της εδαφικής έκτασης του εδαφίου αυτού. Η διαδικασία του προηγούμενου εδαφίου μπορεί να εφαρμόζεται και σε περιπτώσεις κατά τις οποίες, λόγω των ιδιαιτεροτήτων του έργου, ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας, με αιτιολογημένη εισήγησή του, παραπέμπει το ζήτημα κήρυξης της απαλλοτρίωσης στον Υπουργό Οικονομικών.

Σε περιπτώσεις απαλλοτριώσεων μεγάλης σημασίας, κατά την κρίση του αρμόδιου εκ του σκοπού της απαλλοτρίωσης Υπουργού και του Υπουργού Οικονομικών, η απαλλοτρίωση δύναται να κηρύσσεται με απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου».

Οι διατάξεις του άρθρου 1 παρέμειναν ως άνω μέχρι την έναρξη ισχύος του ν. 4122/2013 (Α'42), οπότε με το άρθρο 26 αυτού αντικαταστάθηκε το άρθρο 1 του

Ν 2882/2001 και κατέστησαν αρμόδια τα εξής όργανα για την κήρυξη των απαλλοτριώσεων:

- α) Το Περιφερειακό Συμβούλιο για όλα τα έργα αρμοδιότητας της Περιφέρειας,
- β) ο Γενικός Γραμματέας της Αποκεντρωμένης Διοίκησης για όλα τα έργα που δεν έχουν ενταχθεί σε Π.Ε.Π. (Περιφερειακό Επιχειρησιακό Πρόγραμμα), δεν είναι αρμοδιότητας Περιφέρειας και έχουν έκταση κάτω των 100.000 τ.μ. και
- γ) από κοινού οι Υπουργοί Οικονομικών και ο αρμόδιος εκ του σκοπού της απαλλοτρίωσης, για τα έργα που αφορούν μεγαλύτερη απαλλοτριούμενη έκταση.

Η τελική μορφή του άρθρου 1, όπως ισχύει σήμερα τέθηκε σε ισχύ με το ν. 4512/2018.

10. Περαιτέρω, σύμφωνα με το **άρθρο 211 του ν. 3463/2006** (Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων) όπως ισχύει, επιτρέπεται η αναγκαστική απαλλοτρίωση υπέρ των Δήμων και των Κοινοτήτων για την επίτευξη διαφόρων σκοπών (τη διάνοιξη, τη διεύρυνση, τη διαμόρφωση και την κατασκευή δημοτικών και κοινοτικών οδών, καθώς και οδών που συνδέουν έναν Δήμο ή μία Κοινότητα με εθνική ή επαρχιακή οδό και συναφών τεχνικών έργων, την ύδρευση και την εκτέλεση των έργων, που αφορούν τη συγκέντρωση, τη μεταφορά, τη διανομή και την εξυγίανση του νερού και είναι αναγκαία για την ύδρευση, την εκτέλεση έργων σχετικών με την άρδευση, την αποξήρανση, την αποστράγγιση, τη διευθέτηση ρευμάτων, κ.ο.κ.).

Σχετικά, στο **άρθρο 212 παρ. 1 και 5 (περ. ε')** και **12** του ίδιου νόμου ορίζεται ότι: «1.... Η κήρυξη της απαλλοτρίωσης ή η σύσταση δουλείας ακινήτου, που βρίσκεται μέσα στη διοικητική περιφέρεια Δήμου ή Κοινότητας, γίνεται με απόφαση του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου, η οποία λαμβάνεται με την απόλυτη πλειοψηφία του συνόλου των μελών του.»

«5. Για να εκδοθεί η απόφαση που κηρύσσει την απαλλοτρίωση ή συνιστά τη δουλεία, απαιτούνται: ... ε) βεβαίωση του αρμόδιου οργάνου για την έκδοση της πράξης, το ύψος της δαπάνης και τον τρόπο κάλυψής 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. Σε περίπτωση που δεν έχει εγγραφεί σχετική πίστωση στον προϋπολογισμό του οικείου Οργανισμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης ή η εγγεγραμμένη έχει εξαντληθεί ή είναι ανεπαρκής, αναγράφεται η σχετική απόφαση του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου περί μεταφοράς

πιστώσεως ή η πηγή από την οποία θα καλυφθεί η σχετική δαπάνη. Η βεβαίωση αυτή μνημονεύεται υποχρεωτικά στο προοίμιο της πράξης κήρυξης της απαλλοτρίωσης».

«12. Οι διατάξεις που κάθε φορά ισχύουν για τις αναγκαστικές απαλλοτριώσεις του Δημοσίου εφαρμόζονται και στις απαλλοτριώσεις ή τις συστάσεις δουλειών, υπέρ Δήμων και Κοινοτήτων, εφόσον δεν είναι αντίθετες με τις διατάξεις του παρόντος.»

11. Στο άρθρο 4 της απόφασης του Υφυπουργού Οικονομικών με αριθμό 149877/ΕΞ2019/19 (Β'4938) με τίτλο «Ρύθμιση ειδικών θεμάτων του «Κώδικα Αναγκαστικών Απαλλοτριώσεων Ακινήτων (ν. 2882/2001)», η οποία εκδόθηκε κατ' εξουσιοδότηση της παρ. 14 του άρθρου 29 του ν. 2882/2001 που προαναφέρθηκε, ορίζονται τα εξής:

«Άρθρο 4

Η αποδοχή του αιτήματος διατήρησης της αυτοδικαίως αρθείσης μη συντελεσμένης απαλλοτρίωσης, σύμφωνα με το άρθρο 11 παρ. 3 του κώδικα αναγκαστικών απαλλοτριώσεων, γίνεται με έκδοση υπουργικής απόφασης μονομερώς από το εποπτεύον Υπουργείο, το οποίο ως αρμόδιο εκ του σκοπού της απαλλοτρίωσης και ως υπόχρεο σε καταβολή της αποζημίωσης, σταθμίζει τη σκοπιμότητα του έργου και γενικότερα το δημόσιο συμφέρον για τη διατήρηση της απαλλοτρίωσης, εφόσον υπάρχουν οι απαραίτητες πιστώσεις».

Ερμηνεία – Υπαγωγή

Από τις προαναφερόμενες διατάξεις ερμηνευόμενες αυτοτελώς και σε συνδυασμό μεταξύ τους, ενόψει και όλου του νομικού πλαισίου στο οποίο εντάσσονται, του σκοπού που εξυπηρετούν και την υπαγωγή σ' αυτές των πραγματικών περιστατικών που τέθηκαν υπόψη μας από την ερωτώσα υπηρεσία, συνάγονται τα ακόλουθα:

12. Υπό την αρχική μορφή του Ν 2882/2001, όπως ίσχυε το έτος 2007 (ήτοι τον χρόνο έκδοσης της απόφασης κήρυξης της απαλλοτρίωσης που αναφέρεται στο ιστορικό), ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας προΐστατο της Περιφέρειας, ως αποκεντρωμένης μονάδας του Κράτους (σύμφωνα με το ν. 2503/1997) και είχε γενική αρμοδιότητα να κηρύσσει αναγκαστικές απαλλοτριώσεις υπέρ και με δαπάνη του Δημοσίου, ανεξαρτήτως εμβαδού της απαλλοτριούμενης έκτασης αν επρόκειτο να εκτελεσθεί έργο ενταγμένο σε ΠΕΠ (Περιφερειακό Επιχειρησιακό Πρόγραμμα) ή μέχρι εμβαδού 100.000 τετρ. μέτρων στις λοιπές περιπτώσεις, ενώ για απαλλοτριούμενες εκτάσεις μεγαλύτερου εμβαδού η αρμοδιότητα ανήκε στον



Υπουργό Οικονομικών σε συνεργασία με τον Υπουργό που είχε την αρμοδιότητα εκτέλεσης του έργου στο οποίο αποσκοπούσε η απαλλοτρίωση.

Παράλληλα, με βάση τον ισχύοντα τότε (αλλά και σήμερα) Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (ν. 3463/2006), τα όργανα των Δήμων και Κοινοτήτων έχουν αρμοδιότητα κήρυξης απαλλοτριώσεων για την επίτευξη των σκοπών τους, φέροντας και τη δαπάνη για τις σχετικές αποζημιώσεις.

13. Μετά την αναδιάρθρωση τόσο της αποκεντρωμένης όσο και της τοπικής αυτοδιοίκησης που επέφερε ο Ν 3852/2010, τροποποιήθηκε και ο ν. 2882/2001, αρχικά με το ν. 4122/2013 και εν συνεχεία με το ν. 4512/2018. Πιο συγκεκριμένα, με το άρθρο 26 του ν. 4122/2013 αντικαταστάθηκε το άρθρο 1 του Ν 2882/2001 και κατέστησαν αρμόδιοι για την κήρυξη απαλλοτριώσεων, α) το Περιφερειακό Συμβούλιο για όλα τα έργα αρμοδιότητας της Περιφέρειας, β) ο Γενικός Γραμματέας της Αποκεντρωμένης Διοίκησης για όλα τα έργα που δεν είχαν ενταχθεί σε Π.Ε.Π. (Περιφερειακό Επιχειρησιακό Πρόγραμμα), δεν ανήκαν στην αρμοδιότητα Περιφέρειας και είχαν έκταση κάτω των 100.000 τ.μ. και γ) οι υπουργοί Οικονομικών και ο εκάστοτε αρμόδιος εκ του σκοπού της απαλλοτρίωσης, για τα έργα που αφορούσαν μεγαλύτερη απαλλοτριούμενη έκταση. Ακολούθως, με το ν. 4512/2018 διαμορφώθηκε η σημερινή μορφή του άρθρου 1 του ν 2882/2001, και πλέον γενική αρμοδιότητα κήρυξης των απαλλοτριώσεων έχει ο αρμόδιος Υπουργός ανάλογα με το σκοπό της απαλλοτρίωσης, ενώ τα όργανα της Περιφέρειας (Περιφερειακό Συμβούλιο και Περιφερειάρχης) έχουν αρμοδιότητα για κήρυξη της απαλλοτρίωσης όταν πρόκειται να εκτελεστούν έργα αρμοδιότητας της οικείας Περιφέρειας, ενώ ειδικότερα υφίσταται συναρμοδιότητα του εποπτεύοντα Υπουργού και του Υπουργού Οικονομικών, όταν η απαλλοτρίωση κηρύσσεται υπέρ νομικού προσώπου (δημοσίου ή ιδιωτικού) ή η δαπάνη της απαλλοτρίωσης βαρύνει τις πιστώσεις του Τακτικού Προϋπολογισμού.

14. Στο άρθρο 11 του ν. 2882/2001 ρυθμίζεται η ανάκληση και η άρση απαλλοτριώσεων που δεν έχουν συντελεστεί. Ειδικότερα αντιμετωπίζεται η περίπτωση της αυτοδίκαιης άρσης της απαλλοτρίωσης, όταν δεν συντελεστεί αυτή μέσα στην προθεσμία των 18 μηνών από την έκδοση της απόφασης καθορισμού της αποζημίωσης, παράλληλα όμως χορηγείται και η δυνατότητα διατήρησής της, κατόπιν υποβολής σχετικής αίτησης και υπεύθυνης δήλωσης των θιγόμενων ιδιοκτητών, οι οποίοι με τον τρόπο αυτό μπορούν να ματαιώσουν την αυτοδίκαιη

άρση της απαλλοτρίωσης. Κατά τη ρητή δε διάταξη της παρ. 3 του άρθρου 11 η αίτηση υποβάλλεται μέσα σε προθεσμία ενός (1) έτους από την παρέλευση της προθεσμίας, έχει δε αρμοδιότητα να αποδεχθεί την αίτηση η αρχή που κήρυξε την απαλλοτρίωση και υποχρεούται στην καταβολή της αποζημίωσης.

15. Σημειωτέον ότι η διατήρηση της απαλλοτρίωσης παρά την πάροδο του 18μήνου εισήχθη το πρώτον με το άρθρο 39 παρ. 3^α του ν. 4024/2011, στην οποία ορίζονταν, μεταβατικά (στο τελευταίο εδάφιο της παρ. 3), ότι η νέα ρύθμιση αφορούσε (εκτός από τις νέες απαλλοτριώσεις) και απαλλοτριώσεις που είχαν κηρυχθεί κατά το ν. 2882/2001 και είχε επέλθει αυτοδίκαιη άρση, λόγω παρέλευσης της δεκαοκτάμηνης προθεσμίας. Εν συνεχεία με το άρθρο 74 του ν. 4530/2018 (Α'59) ορίστηκε ότι όταν είχε γίνει κατάληψη του ακινήτου μέχρι τη δημοσίευση του νόμου αυτού, ο ενδιαφερόμενος μπορούσε να υποβάλει δήλωση διατήρησης της απαλλοτρίωσης μέχρι 31.12.2018, με την προϋπόθεση ότι δεν είχε παρέλθει διάστημα μεγαλύτερο των δέκα (10) ετών από το χρόνο που έχει επέλθει η αυτοδίκαιη άρση αυτής, στην περίπτωση αυτή δε η αρμόδια για την κήρυξη της απαλλοτρίωσης αρχή οφείλει να κάνει δεκτή τη δήλωση διατήρησης της απαλλοτρίωσης.

16. Κατόπιν όλων αυτών εκδόθηκε, κατ' εξουσιοδότηση του άρθρου 29 παρ. 14 του ν. 2882/2001, που επιτρέπει στον Υπουργό Οικονομικών να ρυθμίζει, με αποφάσεις του, λεπτομερειακά ζητήματα που σχετίζονται με την εφαρμογή των διατάξεων του νόμου, η απόφαση με αριθμό 149877/ΕΞ2019/19 του Υφυπουργού Οικονομικών, που ορίζει, στο άρθρο 4, ότι η αποδοχή του αιτήματος διατήρησης της αυτοδικαίως αρθείσης μη συντελεσμένης απαλλοτρίωσης γίνεται με έκδοση υπουργικής απόφασης μονομερώς από το εποπτεύον Υπουργείο, το οποίο είναι αρμόδιο εκ του σκοπού της απαλλοτρίωσης και υπόχρεο σε καταβολή της αποζημίωσης (καθότι αυτό μπορεί να σταθμίζει τη σκοπιμότητα του έργου και γενικότερα το δημόσιο συμφέρον για τη διατήρηση της απαλλοτρίωσης), αφού διαπιστώσει ότι υπάρχουν οι απαραίτητες πιστώσεις.

17. Συναφώς, με την παράγραφο 2 του άρθρου 43 του Συντάγματος παρέχεται στον κοινό νομοθέτη το δικαίωμα να μεταβιβάζει την αρμοδιότητα για τη θέσπιση κανόνων δικαίου στην εκτελεστική εξουσία, ειδικότερα δε, με τη διάταξη του δεύτερου εδαφίου της παραγράφου, ορίζεται ότι όταν η παρεχόμενη νομοθετική εξουσιοδότηση αφορά τη ρύθμιση ειδικότερων θεμάτων ή θεμάτων με τοπικό



ενδιαφέρον ή με τεχνικό ή λεπτομερειακό χαρακτήρα, φορέας της εξουσιοδότησης μπορεί να είναι και άλλα, εκτός του Προέδρου της Δημοκρατίας, όργανα της Διοίκησης. Ως ειδικότερα θέματα νοούνται εκείνα τα οποία αποτελούν, κατά το περιεχόμενό τους και σε σχέση με την ουσιαστική ρύθμιση που περιέχεται στο νομοθετικό κείμενο, μερικότερη περίπτωση ορισμένου θέματος που αποτελεί το αντικείμενο της νομοθετικής ρύθμισης. Επομένως απαιτείται, στην περίπτωση αυτή, να περιέχει το νομοθετικό κείμενο όχι απλώς τον καθ' ύλη προσδιορισμό του αντικειμένου της εξουσιοδοτήσεως αλλά, επιπλέον, και την ουσιαστική ρύθμισή του, έστω και σε γενικό, ορισμένο, όμως πλαίσιο, σύμφωνα προς το οποίο θα ενεργήσει η Διοίκηση προκειμένου να ρυθμίσει τα μερικότερα θέματα (ΣΤΕ 235/2012 Ολομ., 210/2010 Ολομ, 510/2019, 4304/2015, 2266/2013 κ.ά.), ενώ δεν μπορεί να ρυθμίζονται με την κανονιστική διοικητική πράξη θέματα που ρυθμίζει με διαφορετικό τρόπο ο ίδιος ο νόμος, κατ' εξουσιοδότηση του οποίου εκδίδεται η πράξη, εκτός και αν στην εξουσιοδοτική διάταξη απονέμεται σαφώς η εξουσία στον κανονιστικό νομοθέτη να ρυθμίζει με τρόπο διαφορετικό ζητήματα που ρυθμίζει ήδη ο εξουσιοδοτικός νόμος.

18. Εν προκειμένω στο άρθρο 4 της απόφασης με αριθμό 149877/ ΕΞ 2019/2019 του Υφυπουργού Οικονομικών, ορίζεται, κατά τρόπο γενικό, ότι αρμόδιος για την αποδοχή της αίτησης διατήρησης της απαλλοτρίωσης, κατά το άρθρο 11 παρ. 3 του ν. 2882/2001 είναι ο εποπτεύων Υπουργός. Το περιεχόμενο της ρύθμισης αυτής όμως, δεν φαίνεται να είναι συμβατό με την ρύθμιση της παρ. 3 του άρθρου 11 του ανωτέρω νόμου, κατά την οποία αρμόδιο είναι το όργανο που κήρυξε την απαλλοτρίωση και φέρει τη δαπάνη της αποζημίωσης έναντι των καθ' ων η απαλλοτρίωση. Συνακόλουθα, η απόφαση αυτή δεν μπορεί να εφαρμοστεί σε περιπτώσεις όπου η απαλλοτρίωση έχει κηρυχτεί από άλλα όργανα (όπως λ. χ. των Δήμων ή των Περιφερειών), επειδή: α) ορίζεται στο νόμο το όργανο που έχει τη σχετική αρμοδιότητα (ήτοι το κηρύξαν την απαλλοτρίωση), και β) δεν υφίσταται κατά κυριολεξία εποπτεία, ενώ φυσικά οι σχετικοί φορείς βαρύνονται με τις αντίστοιχες δαπάνες αποζημίωσης. Θα μπορούσε πάντως, ερμηνευτικά¹ να συναχθεί, ότι το άρθρο 4 της απόφασης ρυθμίζει μόνο την περίπτωση όπου η απαλλοτρίωση κηρύχτηκε χάριν εποπτευόμενου νομικού προσώπου, από συναρμόδιους

¹ Αυτή η περίπτωση δεν ανταποκρίνεται στα εν προκειμένω ισχύοντα πραγματικά περιστατικά.

υπουργούς δηλ. των Οικονομικών και του καθ' ύλην αρμόδιου εποπτεύοντος υπουργού - οπότε απλουστεύεται η αποδοχή της διατήρησης της απαλλοτρίωσης και αρκεί μόνον η υπογραφή του εποπτεύοντος υπουργού.

19. Εξ άλλου, η ρύθμιση του άρθρου 11 παρ. 3 του ν. 2882/2001, κατά την οποία την αρμοδιότητα αποδοχής αιτήματος διατήρησης απαλλοτρίωσης για την οποία έχει παρέλθει η 18μηνη προθεσμία έχει η αρχή που κήρυξε την απαλλοτρίωση και έχει την ευθύνη αποζημίωσης των θιγομένων ιδιοκτητών, τελεί υπό την προφανή προϋπόθεση ότι η αρχή αυτή εξακολουθεί να υφίσταται και να έχει την αρμοδιότητα κήρυξης κατά τον χρόνο υποβολής της αίτησης διατήρησης, ενώ αν έχει καταργηθεί ή η σχετική αρμοδιότητα έχει ανατεθεί σε άλλο όργανο, αρμόδιο καθίσταται το όργανο που διαδέχτηκε το αρχικό (κατ' ανάλογη εφαρμογή του κανόνα που ισχύει για την ανάκληση των διοικητικών πράξεων, ότι αρμοδιότητα για την ανάκληση έχει τόσο το όργανο που την εξέδωσε όσο και το όργανο που είναι αρμόδιο για την έκδοσή της – άρθρο 21 ΚΔΔιαδ), βλέπ. σχετ. γνωμ ΝΣΚ 78/2010, η οποία έγινε αποδεκτή από τον Υπουργό Οικονομικών.

20. Στην περίπτωση που αναφέρεται στο ιστορικό της παρούσας, ο Γενικός Γραμματέας της πάλαι ποτέ (κρατικής) Περιφέρειας δεν υφίσταται πλέον, αφού οι περιφέρειες που είχαν συσταθεί με το ν. 2503/1997 ως αποκεντρωμένες διοικητικές μονάδες του κράτους καταργήθηκαν με το ν. 3852/2010 (άρθρο 283 παρ. 4) και η σχετική γενική αρμοδιότητα κήρυξης απαλλοτριώσεων πέρασε αρχικά στον Γενικό Γραμματέα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης με το ν. 4122/2013 (άρθρο 26) και εν τέλει στον αρμόδιο εκ του σκοπού της απαλλοτρίωσης Υπουργό, ήτοι εν προκειμένω τον Υπουργό Υποδομών και Μεταφορών, το υπουργείο του οποίου φέρει και την σχετική δαπάνη.

Τέλος, κατά τα προεκτεθέντα, η αρμοδιότητα αποδοχής αιτημάτων διατήρησης των απαλλοτριώσεων που κηρύχθηκαν για σκοπούς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης δεν ανήκει στον Υπουργό Υποδομών και Μεταφορών, αλλά στα αρμόδια όργανα αυτών, σύμφωνα με την παρ. 11 παρ. 3 του ν. 2882/2001, επομένως η ερωτώσα υπηρεσία δεν έχει αρμοδιότητα να μεριμνά για την αποδοχή τέτοιων αιτημάτων.

Απάντηση

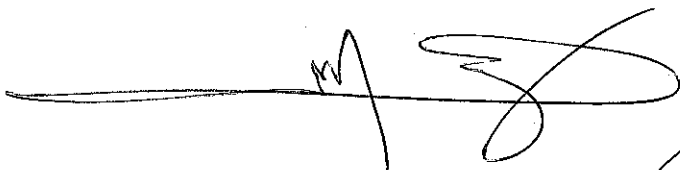
21. Ενόψει των ανωτέρω, σε απάντηση του υποβληθέντος ερωτήματος, το Γ' Τμήμα του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους γνωμοδοτεί ως εξής: α) Στην

περίπτωση κήρυξης απαλλοτρίωσης με απόφαση του Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας, ο οποίος πλέον δεν υφίσταται μετά την κατάργηση των Περιφερειών, ως αποκεντρωμένων μονάδων του κράτους με το ν. 3852/2010, αρμοδιότητα για την έκδοση απόφασης για την αποδοχή της διατήρησής τους, σύμφωνα με το άρθρο 11 παρ. 3 του ν 2882/2001, όπως ισχύει σήμερα, έχει ο αρμόδιος εκ του σκοπού της απαλλοτρίωσης Υπουργός, επομένως στην περίπτωση που αναφέρεται στο ιστορικό και αφορά στην κατασκευή εθνικής οδού, ο Υπουργός Υποδομών και Μεταφορών. β) Στην περίπτωση κήρυξης απαλλοτριώσεων από όργανα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Δήμους και Περιφέρειες), αρμοδιότητα αποδοχής των αιτήσεων διατήρησης έχουν τα αρμόδια όργανα των φορέων αυτών.-

ΘΕΩΡΗΘΗΚΕ

Αθήνα, 6 Ιουνίου 2022

Ο ΠΡΟΕΔΡΟΣ ΤΟΥ ΤΜΗΜΑΤΟΣ



Σπυρίδων Παπαγιαννόπουλος
Αντιπρόεδρος ΝΣΚ

Ο ΕΙΣΗΓΗΤΗΣ



Χρήστος Μηκίδης
Νομικός Σύμβουλος του Κράτους

