

ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ 2005/IV

Συγγραφέας: ΑΠΟΣΤΟΛΟΣ ΠΑΠΑΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΥ

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

- Σ.τ.Ε 3367/2005, Τμ Ε' [Οικιστικό περιβάλλον. Όροι δόμησης. Πολεοδομικό κεκτημένο]
- Σ.τ.Ε 4587/2005, Τμ Ε' [Ιδιοκτησία. Απαλλοτριώσεις ρυμοτομικές]
- Σ.τ.Ε 3656/2005, Τμ. Ε' [Οικιστικό περιβάλλον. Παραδοσιακοί οικισμοί. Σύμφωνη με το Σύνταγμα ερμηνεία. Κλιματιστικά. Άνω Πόλη Θεσσαλονίκης]
- Σ.τ.Ε. 4222/2005, Τμ. Ε' [Φυσικό περιβάλλον. Αιγιαλός. Παραλία. Αυθαίρετα]
- Σ.τ.Ε. 2980/2005, Τμ. Ε' [Οικιστικό περιβάλλον. Τροποποίηση σχεδίων πόλεων. Κοινόχρηστοι χώροι. Σύμφωνη με το άρθρο 24 παρ. 2 Συντ. ερμηνεία του νόμου.]
- Σ.τ.Ε. 2544/2005, Τμ. Ε' [Οικιστικό περιβάλλον. Αναστολή έκδοσης οικοδομικών αδειών. Ιδιοκτησία]
- Σ.τ.Ε. 3279/2005, Τμ. Ε' [Ανάκληση «ομοίων» πράξεων. Πολεοδομικές αρμοδιότητες]
- Σ.τ.Ε. 3661/2005, Ολομέλεια [Οικιστικό περιβάλλον. Πολεοδομικός σχεδιασμός. Νομοθετική εξουσιοδότηση. Τοπική Αυτοδιοίκηση]
- Σ.τ.Ε. 3356/2005, Τμ. Ε' [Οικιστικό περιβάλλον. Αυθαίρετα]
- Σ.τ.Ε. 2531/2005, Τμ. Ε' [Παραδεκτό αίτησης ακυρώσεως. Προθεσμία. Δικαίωμα δικαστικής προστασίας. Σύμφωνη με το Σύνταγμα και την ΕΣΔΑ ερμηνεία του νόμου. Καθορισμός αιγιαλού]

- Σ.τ.Ε. 2617/2005, Τμ. Ε΄ [Δικαίωμα παροχής δικαστικής προστασίας (άρθρο 20 παρ. 1 Συντ.). Αίτηση ακυρώσεως. Προθεσμία. Χαρακτηρισμός αυθαιρέτων]
- Σ.τ.Ε. 2604/2005, Τμ. Ε΄ [Οικιστικό περιβάλλον. Ιδιοκτησία]
- Σ.τ.Ε. 2601/2005, Τμ. Ε΄ [Φυσικό περιβάλλον. Ιδιοκτησία. Αρχή αναλογικότητας. Σύμβαση της Βέρνης. Caretta-Caretta]

Σ.τ.Ε. 3367/2005, Τμ. Ε΄

Πρόεδρος: *Κ. Μενουδάκος*, Αντιπρόεδρος

Εισηγητής: *Αθ. Ράντος*, Σύμβουλος

Ημερομηνία δημοσίευσης: *12.11.2005*

Οικιστικό περιβάλλον. Όροι δόμησης. Πολεοδομικό κεκτημένο. Αντίκειται στο άρθρο 24 παρ. 1 και 2 Συντ. η τροποποίηση των ορίων αρτιότητας οικοπέδων με τη θέσπιση νέων, εφόσον συνεπάγεται πρόδηλα την υποβάθμιση και επιδείνωση του οικιστικού περιβάλλοντος και των όρων διαβίωσης των κατοίκων. Τούτο ισχύει και για οικοπέδα που έχουν προκύψει από την πράξη εφαρμογής πολεοδομικής μελέτης και δεν έχουν την οριζόμενη αυτήν, κατά κανόνα ή κατά παρέκκλιση, αρτιότητα. Δεν είναι επιτρεπτή η αναγνώριση με την αρχική πολεοδομική μελέτη ή με μεταγενέστερη πράξη τροποποίησής της ως αρτίων των οικοπέδων που προκύπτουν από την πράξη εφαρμογής με τον υπολογισμό της οφειλομένης εισφοράς σε γη ούτε η εκ των

υστέρων θέσπιση νέων ορίων, ώστε να καταστούν άρτια τα οικόπεδα αυτά. Μειοψηφία. Απορρίπτεται η έφεση.

Βασικές σκέψεις

«7. Επειδή, κατά την έννοια του άρθρου 24 παρ. 1 και 2 του Συντάγματος, ο κοινός νομοθέτης δύναται, κατ' αρχήν, να τροποποιεί τις ισχύουσες πολεοδομικές ρυθμίσεις και να μεταβάλλει τους υφισταμένους όρους δομήσεως των σχεδίων πόλεων, η εισαγόμενη, όμως, ρύθμιση πρέπει να βελτιώνει τις συνθήκες διαβιώσεως των κατοίκων, και πάντως, δεν είναι συνταγματικώς επιτρεπτή αν συνεπάγεται επιδείνωση των όρων διαβιώσεως δηλαδή υποβάθμιση του υπάρχοντος φυσικού και οικιστικού περιβάλλοντος. Περαιτέρω, κατά την έννοια των αυτών διατάξεων, η δόμηση των οικισμών πρέπει να χωρεί επί τη βάσει γενικών και αντικειμενικών όρων και περιορισμών δομήσεως, προσαρμοσμένων στη φύση και την μορφή του οικισμού, οι όροι δε αυτοί πρέπει να αποσκοπούν στην εξασφάλιση της λειτουργικότητας του οικισμού και την ανέγερση κτισμάτων κατάλληλων για τη διαβίωση. Κατά γενικό δε τρόπο πρέπει να καθορίζονται και οι προϋπόθεσης αρτιότητας των οικοπέδων, με επιτρεπόμενης, κατ' αρχήν, της θεσπίσεως παρεκκλίσεων, ειμή μόνον α) εάν αυτές συνάπτονται με πολεοδομικά κριτήρια, μεταξύ των οποίων δεν περιλαμβάνεται η προηγηθείσα, κατά παράβαση των κειμένων διατάξεων, κατάτμηση της γης και β) εάν πρόκειται περί γνησίων εξαιρέσεων, ήτοι αφορωσών σχετικές ολίγες, εν σχέσει προς τον κανόνα, περιπτώσεις. Δεν είναι, εξ άλλου, ανεκτή για συγκεκριμένη περιοχή, αποτελούσα, κατά την αντίληψη του νομοθέτη αυτοτελές οικιστικό σύνολο με ιδιαίτερα πολεοδομικά χαρακτηριστικά η κατά τροποποίηση των γενικώς ή κατά παρέκκλιση ισχυόντων ορίων αρτιότητας των οικοπέδων, θέσπιση νέων, κατά περαιτέρω παρίκκλιση και έτι μικρότερων, ορίων αρτιότητας, διότι αυτή συνεπάγεται, καθ' εαυτήν και προδήλως, την υποβάθμιση και επιδείνωση του οικιστικού περιβάλλοντος και των όρων διαβιώσεως των κατοίκων της περιοχής (βλ. ΣΤΕ 286/1993). Ο κανόνας αυτός έχει εφαρμογή και προκειμένου για οικόπεδα που έχουν προκύψει από την πράξη εφαρμογής πολεοδομικής μελέτης και δεν έχουν την οριζόμενη με την μελέτη αυτή, κατά κανόνα ή κατά παρέκκλιση, αρτιότητα. Συνεπώς,

δεν είναι επιτρεπτή η αναγνώριση, με την αρχική πολεοδομική μελέτη ή μεταγενέστερη πράξη τροποποιήσεώς της, ως αρτίων των οικοπέδων που προκύπτουν από την πράξη εφαρμογής με τον υπολογισμό της οφειλόμενης εισφοράς σε γη, ανεξαρτήτως του εμβαδού ή των διαστάσεών τους, ούτε η εκ των υστέρων θέσπιση νέων ορίων, κατά περαιτέρω παρέκκλιση από την αρχικώς ορισθείσα, ώστε να καταστούν άρτια τα οικοπέδα αυτά, δεδομένου ότι και στην περίπτωση αυτή συντρέχει ο αυτός δικαιολογητικός λόγος αποφυγής της υποβαθμίσεως του οικιστικού περιβάλλοντος. Εξ' άλλου, ο έλεγχος της νομιμότητας της θεσπίσεως της κατά τα ανωτέρω περαιτέρω παρεκκλίσεως είναι επιτρεπτός και επ' ευκαιρία προσβολής της οικοδομικής άδειας, με την οποία επιτράπη η δόμηση στο οικόπεδο που προέκυψε κατά τον μνησθέντα τρόπο, διότι η άδεια αυτή εκδίδεται κατ' εφαρμογή του ως άνω όρου δομήσεως. Το γεγονός δε ότι η απόφαση κύρωσεως της πράξεως εφαρμογής, δεν είναι δυνατόν να ελεγχθεί παρεμπιπτόντως λόγω του χαρακτήρα της ως ατομικής διοικητικής πράξεως, δεν δημιουργεί κώλυμα για τον παρεμπίπτοντα έλεγχο του όρου δομήσεως στις ανωτέρω περιπτώσεις, δεδομένου ότι η κύρωση της πράξεως εφαρμογής δεν παρέχει έρεισμα για την έκδοση και άλλων ατομικών διοικητικών πράξεων, στηριζομένων ευθέως σε μη νόμιμη κανονιστική ρύθμιση, όπως η οικοδομική άδεια. Μειοψήφησε ο Σύμβουλος Α. Ράντος, ο οποίος διατύπωσε τη γνώμη ότι ο ανωτέρω κανόνας δεν ισχύει στην ειδική περίπτωση οικοπέδων που έχουν προκύψει από πράξη εφαρμογής. Τούτο, διότι, κατά την έννοια των αυτών ως άνω διατάξεων, επιτρέπεται, κατ' εξαίρεση, η δημιουργία με την πράξη εφαρμογής οικοπέδων αρτίων κατά την τυχόν θεσπιζόμενη εντός των κατά το Σύνταγμα ανεκτών πλαισίων παρέκκλιση, εφ' όσον το συνολικό προϊόν της εισφοράς σε γη δεν επαρκεί για την δημιουργία σε όλη την πολεοδομική ενότητα αρτίων κατά τον κανόνα οικοπέδων. Η εξαίρεση αυτή δικαιολογείται προκειμένου να καταστή εφικτή η υλοποίηση του πολεοδομικού σχεδιασμού και η πολεοδομική αξιοποίηση εν μέρει ρυμοτομούμενων ή υποκείμενων εις εισφορά σε γη ακινήτων ή τμημάτων γης που προέρχονται από την αντίστοιχη εισφορά των εντασσόμενων στο σχέδιο ιδιοκτησιών, τα οποία δεν πληρούν τους κατά κανόνα όρους αρτιότητας (ΣτΕ 5175/1997). Εφ' όσον δε η πράξη εφαρμογής αποβλέπει στην βελτίωση της πολεοδομικής καταστάσεως της οικείας περιοχής, με την εφαρμογή της πολεοδομικής καταστάσεως της οικείας περιοχής, με την εφαρμογή της πολεοδομικής μελέτης, η δυνατότητα αξιοποιήσεως με αυτήν των κατά τα ανωτέρω μη αρτίων κατά τον κανόνα ή κατά παρέκκλιση τμημάτων γης που προκύπτουν κατά τη σύνταξή της και δεν μπορούν να τακτοποιηθούν με αυτήν, συνιστά νόμιμο πολεοδομικό κριτήριο που δικαιολογεί την

τροποποίηση των αρχικών ορίων αρτιότητας, τα οποία, άλλωστε, είχαν θεσπισθεί σε χρόνο, κατά τον οποίο δεν ήταν ακόμη γνωστός ο αριθμός και το εμβαδόν των μη άρτιων οικοπέδων που θα προκύψουν, υπό την προϋπόθεση, βεβαίως, ότι τα νέα κατά παρέκκλιση όρια αρτιότητας θα κείνται εντός των κατά των ανωτέρω ανεκτών από το Σύνταγμα ορίων. Εξ' άλλου, κατά την αυτή γνώμη, ο έλεγχος της νομιμότητός της κατά τροποποίηση της αρχικής παρεκκλίσεως, θεσπίσεως για τους ανωτέρω λόγους νέων ορίων κατά παρέκκλιση αρτιότητας είναι επιτρεπτός μόνον με την απευθείας προσβολή της πράξεως με την οποία εφαρμόζεται η παρέκκλιση αυτή, δηλαδή της πράξεως εφαρμογής της πολεοδομικής μελέτης, με την οποία δημιουργούνται τα κατά παρέκκλιση της αρχικής παρεκκλίσεως άρτια οικόπεδα και αποδίδονται αυτά στους δικαιούχους τους, η οποία και περαιτέρω μεταγράφεται. Δεν επιτρέπεται, όμως, ο έλεγχος αυτός επ' ευκαιρία προσβολής της οικοδομικής άδειας δομήσεως του ως άνω κατά παρέκκλιση άρτιου οικοπέδου, διότι αυτός άγει σε απαγορευμένο παρεμπίπτοντα έλεγχο της ατομικής πράξεως, με την οποία δημιουργήθηκε το οικόπεδο, δηλαδή της πράξεως εφαρμογής, η παρεμβολή της οποίας θράυει τον μεταξύ του όρου δομήσεως και της οικοδομικής άδειας σύνδεσμο, εφ' όσον η οικοδομική άδεια δεν εκδίδεται, πλέον, δυνάμει του ως άνω όρου δονήσεως αλλά για την δόμηση επί οικοπέδου, η νομιμότητα από πλευράς αρτιότητας δημιουργίας του οποίου με ατομική διοικητική πράξη δεν είχε αμφισβητηθεί. Η κρατήσασα εξ' άλλου άποψη έχει σε αδυναμία εφαρμογής της πολεοδομικής μελέτης, λόγω της εκ των υστέρων ανατροπής των δεδομένων στα οποία στηρίχθηκε η σύνταξη της πράξεως εφαρμογής και της επιβαλλόμενης, ως εκ τούτου, ολοκληρωτικής ανασυντάξεως της μετά την κύρωσή της, σε, μετά πάροδο μεγάλου ενδεχομένως χρονικού διαστήματος, ανατροπή ιδιωτικών δικαιωμάτων που έχουν προκύψει από νομίμως μεταγραφείσα διοικητική πράξη, της οποίας δεν έχει αμφισβητηθεί το κύρος, αλλά και σε μη προσήκουσα κατά το Σύνταγμα αποζημίωση ρυμοτομούμενων ιδιοκτησιών, εφ' όσον στους ιδιοκτήτες αποδίδονται οικόπεδα, των οποίων εκ των υστέρων αποκλείεται η δόμηση και τα οποία, συνεπώς, καθίστανται πολεοδομικώς άχρηστα».

Σχόλιο

Η αρχή του «πολεοδομικού κεκτημένου» αναδεικνύεται ως η σημαντικότερη ίσως αρχή του πολεοδομικού δικαίου. Πρόκειται για νομολογιακά διαπλασμένο κανόνα, ο οποίος θεμελιώνεται στο άρθρο 24 παρ. 1 και 2 Συντ. και υπερβαίνει ως προς το περιεχόμενό του το «κοινωνικό κεκτημένο» που γίνεται δεκτό στο πλαίσιο της αρχής του κοινωνικού κράτους^[1]. Σύμφωνα με την αρχή του «πολεοδομικού κεκτημένου» -όπως αυτή ορίζεται από την εξεταζόμενη απόφαση- «ο κοινός νομοθέτης δύναται, κατ' αρχήν, να τροποποιεί τις ισχύουσες πολεοδομικές ρυθμίσεις και να μεταβάλλει τους υφιστάμενους όρους δομήσεως των σχεδίων πόλεων, η εισαγόμενη όμως ρύθμιση πρέπει να βελτιώνει τις συνθήκες διαβιώσεως των κατοίκων και πάντως δεν είναι συνταγματικώς επιτρεπτή, αν συνεπάγεται επιδείνωση των όρων διαβιώσεως, δηλαδή υποβάθμιση του υπάρχοντος φυσικού και οικιστικού περιβάλλοντος».

Η εν λόγω αρχή συνιστά ουσιαστικά ειδικότερη όψη της γενικότερης αρχής του «περιβαλλοντικού κεκτημένου», η οποία, όσον αφορά το φυσικό περιβάλλον, προσλαμβάνεται συχνά με πιο σχετικό περιεχόμενο^[2]. Αξίζει να σημειωθεί ότι το Συμβούλιο της Επικρατείας εξειδικεύει την υπόψη αρχή, εφαρμόζοντάς την σε σειρά περιπτώσεων, προκειμένου να ελέγξει τη συνταγματικότητα νομοθετικών διατάξεων που διαρρυθμίζουν το οικιστικό περιβάλλον^[3]. Στην εξεταζόμενη περίπτωση, το Δικαστήριο βασίζεται στην αρχή αυτή, προκειμένου να κρίνει ότι η θέσπιση παρεκκλίσεων από τις ισχύουσες προϋποθέσεις αρτιότητας αντίκειται στο άρθρο 24 Συντ. εκτός αν συντρέχουν, και μάλιστα σωρευτικά, δύο προϋποθέσεις: α) να συνάπτονται οι παρεκκλίσεις αυτές με πολεοδομικά κριτήρια, και β) να πρόκειται για «γνήσιες εξαιρέσεις», δηλαδή να αφορούν σχετικά λίγες, σε σχέση με τον κανόνα, εξαιρέσεις.

Με έρεισμα τις σκέψεις αυτές κρίνει ότι αντίκειται στο άρθρο 24 παρ. 1 και 2 Συντ. η τροποποίηση των ορίων αρτιότητας οικοπέδων με τη θέσπιση νέων, εφόσον αυτή συνεπάγεται πρόδηλα την υποβάθμιση και επιδείνωση του οικιστικού περιβάλλοντος και των όρων διαβίωσης των κατοίκων. Τούτο ισχύει και για οικόπεδα που έχουν προκύψει από την πράξη εφαρμογής πολεοδομικής μελέτης και δεν έχουν την οριζόμενη με τη μελέτη αυτή, κατά κανόνα ή κατά παρέκκλιση, αρτιότητα. Επομένως, δεν είναι επιτρεπτή η αναγνώριση με την αρχική πολεοδομική μελέτη ή με μεταγενέστερη πράξη τροποποίησής της, ως αρτίων των οικοπέδων που προκύπτουν από την πράξη εφαρμογής με τον υπολογισμό της οφειλομένης εισφοράς σε γη, ούτε η

εκ των υστέρων θέσπιση νέων ορίων, ώστε να καταστούν τα οικόπεδα αυτά άρτια.

Η απόφαση περιλαμβάνει ιδιαιτέρως ενδιαφέρουσα μειωθηφούσα άποψη, σύμφωνα με την οποία ο ανωτέρω κανόνας δεν ισχύει στην ειδική περίπτωση οικοπέδων που έχουν προκύψει από πράξη εφαρμογής. Εφόσον η πράξη αυτή αποβλέπει στη βελτίωση της πολεοδομικής κατάστασης ορισμένης περιοχής, με την εφαρμογή της πολεοδομικής μελέτης, η δυνατότητα αξιοποίησης με αυτήν των μη άρτιων κατά τον κανόνα ή κατά παρέκκλιση τμημάτων γης που προκύπτουν κατά τη σύνταξή της και δεν μπορούν να τακτοποιηθούν με αυτήν, συνιστά νόμιμο πολεοδομικό κριτήριο που δικαιολογεί την τροποποίηση των αρχικών ορίων αρτιότητας, υπό την προϋπόθεση ότι τα νέα κατά παρέκκλιση όρια αρτιότητας θα κείνται εντός των συνταγματικών ορίων. Κρίσιμο βέβαια παραμένει και στην περίπτωση αυτή το ζήτημα αν τα νέα όρια αρτιότητας βρίσκονται εντός των ορίων του άρθρου 24 παρ. 1 και 2 Συντ., στην ουσία δηλαδή αν συνάδουν με την αρχή του πολεοδομικού κεκτημένου, όπως αυτή διαπλάστηκε από τη νομολογία του Δικαστηρίου.

[1] Πρβλ. *Απ. Παπακωνσταντίνου*, Η θεωρία του «κοινωνικού κεκτημένου» ως απόδειξη της κανονιστικής υφής του κοινωνικού κράτους, ΤοΣ 1999, σ. 297 επ.

[2] Βλ. λ.χ. την Σ.τ.Ε. Ολομ. 1672/2005. Σύμφωνα με αυτήν, η επιδείνωση του καθεστώτος προστασίας ιδίως των οικολογικά ευαίσθητων περιοχών, όπως είναι τα όρη, δεν είναι κατ' αρχήν επιτρεπτή, παρά μόνον αν η στάθμιση παραγόντων, όπως είναι η βελτίωση της ποιότητας ζωής, η άνοδος του βιοτικού επιπέδου και η αρμονική και ισόρροπη ανάπτυξη των οικονομικών δραστηριοτήτων τη δικαιολογούσε. Επομένως, το «περιβαλλοντικό κεκτημένο» δεν είναι εν προκειμένω απόλυτο. Επιδέχεται αποκλίσεων μόνον όμως αν η ωφέλεια από το συγκεκριμένο έργο «υπερακοντίζει τους εκ της μείωσης της περιβαλλοντικής προστασίας κινδύνους».

[3] Βλ. ενδεικτικά Σ.τ.Ε. 1458/2005 Ολομ., 2818/2004 Ολομ., 2002/2003 Ολομ., 1528/2003 Ολομ., 2384/2005, 1531/2005, 118/2004, Π.Ε. 92/2004 κ.ά. Οι ανωτέρω αποφάσεις παρουσιάζονται και σχολιάζονται από τον *Απ. Παπακωνσταντίνου* στον δικτυακό τόπο της εταιρίας Νόμος + Φύση, www.nomosphysics.org.gr.

Σ.τ.Ε. 4587/2005, Τμ. Ε΄

Πρόεδρος: *Κ. Μενουδάκος*, Αντιπρόεδρος

Εισηγητής: *Χρ. Ντουχάνης*, Πάρεδρος

Ημερομηνία δημοσίευσης: *30.12.2005*

Ιδιοκτησία. Απαλλοτριώσεις ρυμοτομικές. Ο καθορισμός ακινήτων ως κοινόχρηστων χώρων με πράξη έγκρισης, αναθεώρησης, τροποποίησης ή επέκτασης ρυμοτομικού σχεδίου ισοδυναμεί με κήρυξη αναγκαστικής απαλλοτρίωσης των χώρων αυτών. Ο κανόνας της αυτοδίκαιης άρσης των αναγκαστικών απαλλοτριώσεων που θεσπίζεται με τα άρθρα 17 παρ. 4 Συντ. και 11 παρ. 3 Κ.Α.Α.Α. ισχύει και για τις ρυμοτομικές απαλλοτριώσεις. Μετά την έκδοση δικαστικής απόφασης που βεβαιώνει την άρση της ρυμοτομικής απαλλοτρίωσης σύμφωνα με το άρθρο 11 παρ. 4 Κ.Α.Α.Α. επιβάλλεται αντίστοιχη τροποποίηση του σχεδίου πόλεως με σχετική ρητή πράξη της αρμόδιας διοικητικής αρχής. Παραπέμπεται στην Ολομέλεια λόγω μείζονος σπουδαιότητας.

Βασικές σκέψεις

«9. Επειδή ο θεσπιζόμενος με τα άρθρα 17 παρ. 4 του Συντάγματος και 11 παρ. 3 του Κ.Α.Α.Α. κανόνας της αυτοδίκαιης άρσης των αναγκαστικών απαλλοτριώσεων στην περίπτωση μη συντέλεσής τους εντός ενός και ημίσεως έτους από τη δημοσίευση της δικαστικής απόφασης προσωρινού ή οριστικού καθορισμού της σχετικής αποζημίωσης ισχύει και επί ρυμοτομικών απαλλοτριώσεων, όσο και από το γεγονός ότι, ενώ η διάταξη, του άρθρου 11 παρ. 2 του Κ.Α.Α.Α. ρητώς εξαιρεί, μεταξύ άλλων, τις ρυμοτομικές απαλλοτριώσεις από τον κανόνα της αυτοδίκαιης ανάκλησης των

αναγκαστικών απαλλοτριώσεων λόγω μη υποβολής αιτήσεως δικαστικού καθορισμού της αποζημιώσεως ή μη καθορισμού της εξωδίκως εντός τετραετίας από την κήρυξη της, η παράγραφος 3 του ίδιου άρθρου 11 δεν διαλαμβάνει παρόμοια εξαίρεση από τον προαναφερόμενο κανόνα της αυτοδίκαιης άρσης στις παραπάνω περιπτώσεις. Περαιτέρω, κατά την άποψη των Συμβούλων Π. Πικραμμένου, Ν. Ρόζου και Αθ. Ράντου, προς την οποία τάχθηκε ο Πάρεδρος Χρ. Ντουχάνης, από τις προαναφερόμενες διατάξεις δεν αποκλείεται μεν η τμηματική εφαρμογή των σχεδίων πόλεως και ήδη, υπό το πολεοδομικό καθεστώς του Ν. 1337/1983, των πολεοδομικών μελετών, η δυνατότητα, όμως, αυτή τελεί υπό την προϋπόθεση ότι συντελούνται πλήρως εντός της τασσόμενης από τα άρθρα 17 παρ. 4. του Συντάγματος και 11 παρ. 3 του Κ.Α.Α. προθεσμίας του ενός και ημίσεως έτους από τη δημοσίευση της δικαστικής απόφασης προσωρινού ή οριστικού προσδιορισμού της αποζημίωσης οι αναγκαστικές απαλλοτριώσεις των ιδιοκτησιών που εμπίπτουν στην έκταση, ως προς την οποία η πολεοδομική μελέτη εφαρμόζεται, έστω και τμηματικώς (πρβλ, ΣτΕ 2342/1880, 1895/1980, 1455/1979 κ.ά.). Ειδικότερα, κατά τη γνώμη αυτή, από τον προαναφερόμενο συνταγματικό κανόνα συνάγεται ότι η απόδοση άλλης έκτασης, έναντι της ορισθείσης αποζημιώσεως, στον ιδιοκτήτη ρυμοτομούμενου ακινήτου, μετά την εκ μέρους του καταβολή της αναλογούσας στην ιδιοκτησία του εισφοράς σε γη, δεν επιφέρει τη συντέλεση της αναγκαστικής απαλλοτρίωσης, εφόσον δεν καταβληθεί ταυτοχρόνως ή, πάντως εντός της προαναφερόμενης προθεσμίας του ενός και ημίσεως έτους και η, τυχόν, υπολειπόμενη χρηματική ικανοποίηση, με συνέπεια να καθίσταται, στην περίπτωση αυτή, επιβεβλημένη η άρση της αναγκαστικής απαλλοτρίωσης στο σύνολό της, είναι δε άλλο το ζήτημα της τύχης του ακινήτου το οποίο έχει αποδοθεί στον ιδιοκτήτη του ρυμοτομηθέντος έναντι της αποζημίωσης, την οποία αυτός δικαιούται. Η πλήρης και ανεμπόδιστη εφαρμογή του εν λόγω συνταγματικού κανόνα απετέλεσε, άλλωστε, μέλημα του κοινού νομοθέτη, ο οποίος με το άρθρο 48 παρ. 7 περ. α και β του Κ.Β.Π.Ν. προέβλεψε αφενός μεν ότι η μεταγραφή της κυρωτικής της πράξης εφαρμογής απόφασης του νομάρχη δεν επιφέρει στις οικίες ιδιοκτησίες μεταβολές για την επέλευση των οποίων να ολοκληρωθούν οι προβλεπόμενες στη νομοθεσία περί αναγκαστικών απαλλοτριώσεων («Ν.Δ. 797/1971») διαδικασίες, αφετέρου δε ότι τα νέα ακίνητα που διαμορφώθηκαν με την πράξη εφαρμογής δεν μπορούν να καταβληθούν παρά μόνο εφόσον έχουν καταβληθεί οι σχετικές αποζημιώσεις. Τούτο δε, διότι η συντέλεση της αναγκαστικής απαλλοτρίωσης προϋποθέτει την καταβολή αποζημιώσεως αναφερομένης σε ακέραιο το απαλλοτριωμένο ακίνητο (πρβλ. ΣτΕ 4359/1976 Ολομ., 3607/1974 Ολομ. κ.α.),

εφόσον αυτό συνιστά ενιαία ιδιοκτησία δεκτική αξιοποίησης στο σύνολό της από την οποία ο ιδιοκτήτης πορίζεται κατά το χρόνο κήρυξης της απαλλοτρίωσης η προσδοκά να αποκομίσει τη νόμιμη ωφέλεια, η δε απαλλοτριωθείσα ιδιοκτησία συνιστά, κατά κανόνα, ενιαίο σύνολο διαφοροποιημένων ουσιωδώς του αθροίσματος των επιμέρους τμημάτων, στα οποία θα μπορούσε αυτή να κατακερματισθεί. Κατά την ίδια, εξάλλου, άποψη, η αναγνώριση της δυνατότητας τμηματικής συντέλεσης της ρυμοτομικής απαλλοτρίωσης ενιαίας ιδιοκτησίας με συνέπεια, την τμηματική μόνον άρση της απαλλοτρίωσης, μόνο, δηλαδή, κατά το μέρος που αυτή δεν έχει συντελεστεί, πέραν του γεγονότος ότι θα συνεπαγόταν την απόδοση στον ιδιοκτήτη μέρους της ενιαίας ιδιοκτησίας του, ενδεχομένως, αμελητέας πλέον αξίας, και ότι η απόδοση αυτή θα ήταν άλλωστε δυσχερής ή και αδύνατη αφού δεν είναι, κατά κανόνα, δυνατόν να εξατομικευθεί τα συγκεκριμένο τμήμα της απαλλοτριωθείσης ιδιοκτησίας, ως προς το οποίο αιρείται η απαλλοτρίωση, με συνέπεια να μην καταβληθεί τελικώς στον ιδιοκτήτη παρά μερική αποζημίωση κατά παράβαση της προαναφερόμενης συνταγματικής διάταξης, δεν θα εναρμονιζόταν εντέλει ούτε με τη συνταγματική επιταγή της χωροταξικής και πολεοδομικής αναδιάρθρωσης της χώρας, αφού, και αν ακόμα το τμήμα της ενιαίας ιδιοκτησίας ως προς το οποίο αίρεται η απαλλοτρίωση, μπορούσε να εντοπισθεί και να αποδοθεί αυτό και μόνο στον ιδιοκτήτη, η μερική άρση θα συνεπαγόταν την απόδοση στον ιδιοκτήτη και τη δυνατότητα κατάληψης από αυτόν ενός ή περισσότερων διάσπαρτων τμημάτων κοινοχρήστου χώρου, ο οποίος, όμως, οφείλει, κατ' εφαρμογή το άρθρου 24 παρ. 2 του Συντάγματος, να είναι, καταρχήν, ενιαίος και αδιάσπαστος, χωρίς να παρεμβάλλονται επιμέρους χώροι άλλων προορισμών και χρήσεων (πρβλ. ΣτΕ 2980/2005 επταμ.). Κατά την άποψη, όμως, του αντιπροέδρου Κ. Μενουδάκου και της Συμβούλου Αγγ. Θεοφιλοπούλου προς την οποία τάχθηκε η Πάρεδρος Όλ. Παπαδοπούλου, εφόσον στον ιδιοκτήτη του απαλλοτριωθέντος ακινήτου αποδοθεί ακίνητο έναντι της οφειλόμενης σε αυτόν αποζημίωσης, η απαλλοτρίωση συντελείται κατά το αντίστοιχο μέρος, η δε παράλειψη του υπόχρεου να καταβάλει την, τυχόν, απομένουσα αποζημίωση σε χρήμα δεν συνεπάγεται την αυτοδίκαιη άρση της απαλλοτρίωσης αυτής στο σύνολό της, ακόμη, δηλαδή, και ως προς το μέρος της απαλλοτριωθείσης ιδιοκτησίας, για το οποίο καταβλήθηκε η ορισθείσα αποζημίωση εντός της τασσόμενης υπό το άρθρο 17 παρ. 4 του Συντάγματος προ του ενός και ημίσεως έτους από τη δημοσίευση της δικαστικής απόφασης προσωρινού ή οριστικού προσδιορισμού της αποζημίωσης (πρβλ. ΑΠ. 1669/1897, 1369/1991, 438/1989, 296/1987). Πράγματι, οι προαναφερόμενες διατάξεις του Κ.Α.Α.Α. και του Κ.Β.Π.Ν., οι οποίες, κατά την άποψη

αυτή, δεν αποκλείουν τη μερική συντέλεση της απαλλοτρίωσης και, κατά συνέπεια, επιβάλλουν τη μερική μόνο άρση της, κατά το μέρος, δηλαδή, που η αναγκαστική απαλλοτρίωση δεν έχει συντελεστή, δεν απαιτείται δε, κατά το προαναφερόμενο άρθρο 17 παρ. 4 του Συντάγματος, η άρση να επεκταθεί και στο τμήμα του απαλλοτριωθέντος ακινήτου, ως προς το οποίο συντελέσθηκε η αναγκαστική απαλλοτρίωση με την καταβολή πλήρους αποζημίωσης. Σύμφωνα, όμως, με τις διατάξεις αυτές του Κ.Α.Α.Α. και του Κ.Β.Π.Ν., ερμηνευόμενες ενόψει της συνταγματικής προστασίας της ιδιοκτησίας, αν το τμήμα του ακινήτου, ως προς το οποίο αίρεται η αναγκαστική απαλλοτρίωση, δεν έχει χρησιμότητα για τον ιδιοκτήτη ή αν η αξία του τμήματος αυτού είναι μειωμένη σε σχέση με εκείνη, την οποία είχε ως μέρος του συνόλου του ακινήτου, ο ιδιοκτήτης δικαιούται ιδιαίτερη αποζημίωση, κατ' ανάλογη εφαρμογή του άρθρου 13 παρ. 4 του Κ.Α.Α.Α., στο οποίο ορίζεται ότι «εάν απαλλοτριωθεί τμήμα ακινήτου με αποτέλεσμα η αξία του τμήματος απομένει στον ιδιοκτήτη να μειωθεί ή το τμήμα αυτό να γίνει άχρηστο για τη χρήση που προορίζεται, με την απόφαση προσδιορισμού της αποζημίωσης για το απαλλοτριούμενο τμήμα προσδιορίζεται και ιδιαίτερη αποζημίωση για το τμήμα που απομένει στον ιδιοκτήτη, η οποία καταβάλλεται μαζί με την αποζημίωση για το απαλλοτριούμενο», δεδομένου ότι και στην παραπάνω περίπτωση συντρέχει ο δικαιολογητικός λόγος για τον οποίο θεσπίστηκε η ρύθμιση αυτή, αφού η ιδιοκτησία περιέρχεται σε κατάσταση όμοια προς εκείνη, στην οποία ρητώς αναφέρεται η διάταξη, δηλαδή, στην κατάσταση που θα είχε δημιουργηθεί αν αρχικώς είχε απαλλοτριωθεί τμήμα μόνον του ακινήτου. Τα παραπάνω, ισχύουν, κατά μείζονα λόγο προκειμένου για ακίνητα, τα οποία απαλλοτριώνονται λόγω ρυμοτομίας από σχέδια πόλεων του από 17.7/16.8.1923 Ν.Δ/τος ή πολεοδομικές μελέτες του Ν. 1337/1983, και περιλαμβάνονται στην τελευταία αυτή περίπτωση, στις οικείες πράξεις εφαρμογής, αφού η τυχόν απόδοση στον ιδιοκτήτη του συνόλου του απαλλοτριωθέντος ακινήτου του, τμήμα του οποίου ενδέχεται να έχει, κατά τα ανωτέρω, προσκυρωθεί σε άλλο ακίνητο, θα επέφερε σταδιακή αποδιάρθρωση και, εντέλει, ανατροπή των ρυθμίσεων της πράξης εφαρμογής, με περαιτέρω συνέπεια να υποσκάπτεται ο πολεοδομικός σχεδιασμός περιοχής πολύ ευρύτερης, κατά κανόνα, από την ιδιοκτησία, για την οποία πρόκειται, το γεγονός δε αυτό θα αντιστρατεύονταν πλήρως τη συνταγματική επιταγή της χωροταξικής αναδιάρθρωσης και της ορθολογικής πολεοδόμησης της Χώρας (άρθρο 24 παρ. 2 του Συντάγματος) και την ανάγκη εφαρμογής των πολεοδομικών σχεδίων σε σύντομο χρόνο προς ικανοποίηση της επιταγής αυτής. Κατά την ειδικότερη, τέλος, άποψη της

Παρέδρου Όλ. Παπαδοπούλου, από το άρθρο 17 παρ. 4 του Συντάγματος δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι σε περίπτωση μερικής μόνο συντέλεσης ρυμοτομικής απαλλοτριώσης συντρέχει υποχρέωση άρσης της απαλλοτριώσης αυτής για το σύνολο του ακινήτου, δεδομένου ότι, εφόσον ο χωροταξικός και πολεοδομικός σχεδιασμός της Χώρας, βασική πλευρά του οποίου αποτελεί η κατάρτιση σχεδίων πόλεων και η εκπόνηση πολεοδομικών μελετών, συνεπάγεται την κήρυξη αναγκαστικών απαλλοτριώσεων των ιδιοκτησιών, οι οποίες καθορίζονται ως κοινόχρηστοι χώροι, οι αναγκαστικές αυτές απαλλοτριώσεις είναι υποτελείς στον πολεοδομικό, εν προκειμένω, σχεδιασμό, με συνέπεια, να έλκονται επ' αυτών σε εφαρμογή πρωτίστως οι ειδικές διατάξεις του άρθρου 24 παρ. 2 του Συντάγματος, οι οποίες ανάγουν σε συνταγματική επιταγή τη διαμόρφωση και, στη συνέχεια, την προστασία του βιώσιμου οικιστικού περιβάλλοντος, καταλείποντας πεδίο συμπληρωματικής μόνον εφαρμογής του άρθρου 17 παρ. 4 του Συντάγματος».

Σχόλιο

I

Το Σύνταγμα του 1975, ακολουθώντας τη συνταγματική μας παράδοση, διασφαλίζει υψηλό επίπεδο προστασίας του δικαιώματος της ιδιοκτησίας. Συγχρόνως, όμως, την οριοθετεί, αναγνωρίζοντας αφενός τον «κοινωνικό» χαρακτήρα της και αφετέρου τη δυνατότητα θέσπισης περιορισμών προς όφελος του δημοσίου συμφέροντος[1]. Η επιλογή αυτή συμβαδίζει με τη βούληση του συντακτικού νομοθέτη να κατοχυρώσει για πρώτη φορά -εκτός από τα ατομικά δικαιώματα και την αρχή του κράτους δικαίου- σειρά κοινωνικών δικαιωμάτων και ρητρών που θεμελιώνουν την αρχή του κοινωνικού κράτους[2], αλλά και ειδικούς ορισμούς για την προστασία του φυσικού και του πολιτιστικού περιβάλλοντος[3].

Η ισορροπία ανάμεσα στην ατομική ελευθερία και το κοινωνικό συμφέρον, που εκφράζει ο φιλελεύθερος και κοινωνικός χαρακτήρας του πολιτεύματός μας και αποτυπώνεται με απτό τρόπο στο δικαίωμα της ιδιοκτησίας, όχι σπάνια,

διαταράσσεται. Διοικητικές πρακτικές, επιλογές του κοινού νομοθέτη αλλά και κρίσεις της νομολογίας των δικαστηρίων μας οδηγούν σε ανατροπές της ισορροπίας αυτής, σε βάρος, κατά κανόνα, του δικαιώματος της ιδιοκτησίας^[4]. Η σημαντική αύξηση την τελευταία δεκαετία των καταδικαστικών για τη χώρα μας αποφάσεων του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, το οποίο, σημειωτέον, επεξέτεινε την τελευταία ιδίως δεκαετία δραστικά το κανονιστικό περιεχόμενο του άρθρου 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, αναδεικνύει το πρόβλημα στις κρίσιμότερες διαστάσεις του.

Ο αναθεωρητικός νομοθέτης του 2001 επιχείρησε να αποκαταστήσει, σε κάποιον τουλάχιστο βαθμό, την ισορροπία αυτή^[5] και να εκσυγχρονίσει το συνταγματικό σύστημα προστασίας του δικαιώματος. Συμπεριέλαβε έτσι στο άρθρο 17 ένα πλέγμα διατάξεων, οι οποίες, χωρίς να στερούνται πάντοτε προβλημάτων, ενισχύουν κατά κανόνα τις εγγυήσεις του. Συγχρόνως όμως, υιοθέτησε και ρυθμίσεις που αποβλέπουν στη διασφάλιση του δημοσίου συμφέροντος και, αντίστοιχα, σε συστολή των εγγυήσεων του δικαιώματος που περιλάμβανε το συνταγματικό κείμενο. Οι νέες διατάξεις, χωρίς να επιφέρουν ριζικές τομές, εναρμονίζονται με τη γενικότερη λογική που χαρακτηρίζει την τελευταία αναθεώρηση, δηλαδή την ταυτόχρονη ενίσχυση τόσο των δικαιοκρατικών όσο και των κοινωνικών χαρακτηριστικών του πολιτεύματος, καθώς και τον εκσυγχρονισμό του συνταγματικού κειμένου, ενόψει ιδίως των πρόσφατων κοινωνικοπολιτικών εξελίξεων και των διεθνών δεσμεύσεων της χώρας.

Οι μεταβολές που επήλθαν με την αναθεώρηση και αφορούν άμεσα την ιδιοκτησία αναφέρονται τόσο στις ουσιαστικές όσο και στις διαδικαστικές εγγυήσεις του θεσμού της αναγκαστικής απαλλοτρίωσης. Μπορεί να αναλυθούν σε πέντε συνολικά δέσμες επιμέρους ρυθμίσεων, οι οποίες περιλαμβάνονται στις παραγράφους 2 και 4 του άρθρου 17 Συντ. Η πρώτη αφορά τον υπολογισμό της αξίας του απαλλοτριούμενου, η δεύτερη την αιτιολόγηση της δυνατότητας κάλυψης της δαπάνης για την αποζημίωση, η τρίτη τον τρόπο καταβολής της αποζημίωσης, η τέταρτη το δικονομικό πλαίσιο της αναγκαστικής απαλλοτρίωσης και η πέμπτη τη δυνατότητα άμεσης εκτέλεσης εργασιών πριν από τη συντέλεση της απαλλοτρίωσης.

Οι εν λόγω διατάξεις πρέπει να ερμηνεύονται σε συνδυασμό αφενός με τους ορισμούς που προστέθηκαν με την αναθεώρηση του 2001 και συνδέονται έμμεσα με

την ιδιοκτησία, όπως είναι κατά κύριο λόγο αυτοί του άρθρου 24 Συντ., και αφετέρου με τις νέες προβλέψεις του άρθρου 25 Συντ., ιδίως εκείνες για την υποχρέωση των κρατικών οργάνων να διασφαλίζουν την αποτελεσματική άσκηση των θεμελιωδών δικαιωμάτων (παρ. 1 εδ. β'), την αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου (παρ. 1 εδ. α') και την αρχή της αναλογικότητας (παρ. 1 εδ. δ').

Αξίζει, τέλος, να σημειωθεί ότι λίγους μήνες πριν από την ολοκλήρωση της αναθεώρησης του 2001 ψηφίσθηκε ο ν. 2882/2001 «Κώδικας Αναγκαστικών Απαλλοτριώσεων Ακινήτων» (Κ.Α.Α.), ο οποίος αντικατέστησε το ν.δ. 797/1971 που αποτελούσε έως τότε το βασικό νομοθέτημα για το ζήτημα^[6]. Ο νέος Κώδικας^[7] δεν λάμβανε ασφαλώς υπόψη του τις μεταβολές που επέφερε λίγους μήνες αργότερα η αναθεώρηση, με αποτέλεσμα να κριθεί αναγκαία η τροποποίηση βασικών διατάξεών του, προκειμένου να εναρμονιστούν με τις νέες συνταγματικές προβλέψεις. Για το λόγο αυτό, ψηφίσθηκε εσπευσμένα ο ν. 2985/2002, που φέρει τον χαρακτηριστικό τίτλο: «Προσαρμογή των διατάξεων του Κώδικα Αναγκαστικών Απαλλοτριώσεων Ακινήτων στο Σύνταγμα».

II

Με την απόφαση του Ε' Τμήματος κρίνεται εν πρώτοις ότι ο κανόνας της αυτοδίκαιης άρσης των αναγκαστικών απαλλοτριώσεων σε περίπτωση που παρέλθει ενάμισι έτος από την απόφαση για τον προσωρινό ή τον οριστικό προσδιορισμό της αποζημίωσης, που θεσπίζεται με τα άρθρα 17 παρ. 4 Συντ. και 11 παρ. 3 Κ.Α.Α., ισχύει και για τις ρυμοτομικές απαλλοτριώσεις. Αξίζει να σημειωθεί πάντως ότι οι ρυμοτομικές απαλλοτριώσεις δεν εξομοιώνονται πλήρως με τις αναγκαστικές απαλλοτριώσεις του άρθρου 17 Συντ. Χαρακτηριστικά αναφέρεται ότι με σειρά αποφάσεων του Συμβουλίου της Επικρατείας έχει κριθεί ότι «η κήρυξη απαλλοτριώσεων βάσει της πολεοδομικής νομοθεσίας για τη δημιουργία κοινόχρηστων χώρων δεν υπάγεται στην κατά το άρθρο 17 παρ. 2 του ισχύοντος Συντάγματος και το άρθρο 3 παρ. 7 του ν. 2882/2001 υποχρέωση να δικαιολογείται ειδικώς στην απόφαση κηρύξεως της απαλλοτριώσεως η δυνατότητα καλύψεως της δαπάνης που απαιτείται για τη συντέλεσή της. Καθόσον για την εφαρμογή των πολεοδομικών σχεδίων θεσπίζεται από τη νομοθεσία ειδική διοικητική διαδικασία,

σύμφωνα με την οποία καθορίζεται για ποια έκταση ο θιγόμενος ιδιοκτήτης δικαιούται αποζημιώσεως, ο υπόχρεος για την καταβολή αποζημιώσεως και, εφόσον συντρέχει περίπτωση, η αντιστοιχούσα στις ιδιοκτησίες, κατ' επιταγή του άρθρου 24 παρ. 3-5 του Συντάγματος, εισφορά σε γη, δεδομένου ότι από την εισφορά αυτή εξαρτάται το ύψος της τυχόν οφειλόμενης αποζημιώσεως και ο τρόπος εκπληρώσεως της σχετικής υποχρεώσεως, πριν δε τηρηθεί η συνάδουσα προς τη φύση των εν λόγω απαλλοτριώσεων ειδική αυτή διαδικασία, δεν είναι δυνατόν να εξακριβωθεί εάν κατ' αρχήν οφείλεται χρηματική αποζημίωση και, σε καταφατική περίπτωση, ποιος είναι υπόχρεος για την καταβολή της και το πιθανολογούμενο ύψος της»[\[8\]](#).

Στις αποφάσεις αυτές περιλαμβάνεται πάντως αντίθετη μειωφούσα άποψη, κατά την οποία η νέα ρύθμιση «αφορά τόσο τις κοινές όσο και τις ρυμοτομικές απαλλοτριώσεις, αφού η συνταγματική διάταξη δεν διακρίνει σχετικώς». Αν και η άποψη αυτή εναρμονίζεται κατ' αρχήν με τη γραμματική διατύπωση της νέας διάταξης, η οποία δεν διακρίνει σχετικά, πρέπει να γίνει δεκτό ότι σε αυτήν δεν περιλαμβάνονται οι ρυμοτομικές απαλλοτριώσεις. Αυτές δεν υπάγονταν, άλλωστε, και πριν από την αναθεώρηση του 2001 στις διατάξεις του άρθρου 17 Συντ. για τις απαλλοτριώσεις, αλλά ρυθμιζόνταν κατά βάση από τις ειδικότερες διατάξεις του άρθρου 24 παρ. 3, 4 και 5 Συντ. και τη συναφή νομοθεσία. Πρόκειται, σε πολλές περιπτώσεις, ουσιαστικά για *de facto* απαλλοτριώσεις, οι οποίες περιορίζουν δραστικά το δικαίωμα της ιδιοκτησίας[\[9\]](#). Για το λόγο αυτό πρέπει να συνοδεύονται από εύλογη και δίκαιη αποζημίωση.[\[10\]](#)

Οι ρυμοτομικές απαλλοτριώσεις δεν υπάγονται κατ' αρχήν στις διατάξεις του άρθρου 17 παρ. 2-5 Συντ. για λόγους που σχετίζονται με το σημαντικό δημοσιονομικό κόστος που θα συνεπαγόταν η καταβολή «πλήρους αποζημίωσης» για τη συντέλεσή τους. Ο λόγος αυτός οδήγησε μάλιστα, όπως προκύπτει από τις προπαρασκευαστικές εργασίες της αναθεώρησης[\[11\]](#), στην απόρριψη προτάσεων της μειωφίας για εξομοίωση των κοινών απαλλοτριώσεων του άρθρου 17 Συντ. με τις πολεοδομικές απαλλοτριώσεις[\[12\]](#).

Η αρχή φαίνεται πάντως να διασπάται στην περίπτωση του κανόνα της αυτοδίκαιης άρσης της αναγκαστικής απαλλοτρίωσης που προβλέπεται στο άρθρο 17 παρ. 4 Συντ., σε περίπτωση που δεν συντελεσθεί αυτή μέσα σε ενάμισι έτος από τη δημοσίευση της δικαστικής απόφασης για τον προσωρινό ή οριστικό καθορισμό της

αποζημίωσης. Σύμφωνα μάλιστα με την ειδικότερη άποψη που υποστηρίχθηκε από τέσσερα μέλη του Δικαστηρίου από τον ανωτέρω συνταγματικό κανόνα συνάγεται ότι η απόδοση στον ιδιοκτήτη ρυμοτομούμενου ακινήτου άλλης έκτασης έναντι της ορισθείσας αποζημίωσης δεν επιφέρει τη συντέλεση της αναγκαστικής απαλλοτρίωσης, εφόσον δεν καταβληθεί ενός της προαναφερόμενης προθεσμίας και η τυχόν υπολειπόμενη χρηματική ικανοποίηση. Πρόκειται ασφαλώς για μια φιλελεύθερη προσέγγιση των κρίσιμων συνταγματικών και νομοθετικών διατάξεων, με την οποία επιχειρείται η πληρέστερη διασφάλιση της ιδιοκτησίας και στην περίπτωση των ρυμοτομικών απαλλοτριώσεων.

[1] Βλ., τελείως ενδεικτικά, *Απ. Γέροντα*, Η συνταγματική προστασία της ιδιοκτησίας και αναγκαστική απαλλοτρίωση, 2003, *Π. Δαγτόγλου*, Συνταγματικό Δίκαιο. Ατομικά Δικαιώματα, τ. Β΄, 1991, σ. 916 επ., *Γ. Δρόσου*, Συνταγματικοί περιορισμοί της ιδιοκτησίας και αποζημίωση, 1997, *Γ. Κασιμάτη*, Τα συνταγματικά όρια της ιδιοκτησίας, 1972, *Κ. Χρυσόγονου*, Ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα, 2002, σ. 337 επ. Πρβλ. επίσης *Απ. Παπακωνσταντίνου*, Παρατηρήσεις στην Α.Π. Ολομ. 19/2002, ΤοΣ 2002, σ. 295-310.

[2] Βλ. *Γ. Κατρούγκαλου*, Το κοινωνικό κράτος της μεταβιομηχανικής εποχής, 1998, *Ξ. Κοντιάδη*, Κράτος πρόνοιας και κοινωνικά δικαιώματα, 1997, *Απ. Παπακωνσταντίνου*, Κοινωνική δημοκρατία και κοινωνικό κράτος δικαίου κατά το άρθρο 25 του Συντάγματος, διδ. διατρ., 2003.

[3] Βλ. *Γ. Παπαδημητρίου*, Το περιβαλλοντικό Σύνταγμα. Θεμελίωση, περιεχόμενο και λειτουργία, Νόμος και Φύση, τ. 1 (1994), σ. 375 επ.

[4] Χαρακτηριστικό παράδειγμα συνιστά εν προκειμένω η πρόσφατη περιβαλλοντική νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας. Βλ. *Απ. Παπακωνσταντίνου*, Το άρθρο 24 του Συντάγματος ως πεδίο νομικοπολιτικής έντασης στην πρόσφατη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, Νόμος και Φύση 1997, σ. 578 επ.

[5] Πρβλ. Εισηγήση του Εισηγητή της πλειοψηφίας *Ε. Βενιζέλου*, Ζ΄ Αναθεωρητική Βουλή των Ελλήνων, Περίοδος Ι΄ - Σύνοδος Α΄, Πρακτικά των Συνεδριάσεων και Έκθεση της Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος, 2000, σ. 620, όπου ο εισηγητής αναφέρει χαρακτηριστικά: «Η αναθεώρηση του Συντάγματος είναι μια ευκαιρία προκειμένου να εξισορροπήσουμε τα δικαιώματα που συγκρούονται στο πεδίο του άρθρου 17 του Συντάγματος. Στο πεδίο του άρθρου 17 συγκρούονται ουσιαστικά δύο δικαιώματα: Το ατομικό δικαίωμα στην προστασία της ιδιοκτησίας και το δικαίωμα του κοινωνικού συνόλου στη διαμόρφωση των αναγκαίων έργων

υποδομής. Προκειμένου να εξισορροπήσουμε, με όσο γίνεται πιο σύγχρονο και δίκαιο τρόπο, τα συγκρουόμενα αυτά δικαιώματα, νομίζω ότι πρέπει να ενισχύσουμε ένθεν και ένθεν τα δικαιώματα αυτά». Βλ. επίσης, του ιδίου, *ibid*, σ. 62.

[6] Το γεγονός ότι λίγους μήνες πριν από την ολοκλήρωση της αναθεώρησης ψηφίσθηκε ο νέος Κώδικας για τις αναγκαστικές απαλλοτριώσεις σχολιάστηκε αρνητικά κατά τη συζήτηση επί των αναθεωρητέων διατάξεων του Συντάγματος στην Ολομέλεια της Βουλής. Βλ. ιδίως τις παρατηρήσεις του *Κ. Μητσοτάκη, Ζ΄ Αναθεωρητική Βουλή των Ελλήνων, Περίοδος Ι΄, Σύνοδος Α΄, Πρακτικά των Συνεδριάσεων της Ολομέλειας της Βουλής επί των αναθεωρητέων διατάξεων του Συντάγματος, 2002, σ. 139-140.*

[7] Σύμφωνα με το άρθρο 29 παρ. 1 του Κ.Α..Α.Α., οι διατάξεις του «εφαρμόζονται επί των απαλλοτριώσεων που κηρύσσονται από την έναρξη ισχύος του και εφεξής», ενώ κατά την παρ. 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». Με την απόφαση 1980/2005 της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας (ΕΔΔΔΔ, τ. 4/2005, σ. 758, με παρατηρήσεις *Απ. Παπακωνσταντίνου*) κρίθηκε ότι οι απαλλοτριώσεις που κηρύχθηκαν μετά την 01.02.1971 διέπονται από το νέο Κώδικα και ως προς τα παρεπόμενα της κήρυξής τους ζητήματα, όπως είναι η ανάκληση συντελεσμένης απαλλοτρίωσης.

[8] Βλ. Σ.τ.Ε. 3117/2004, 2900/2004, 2289/2004, 2261/2004.

[9] Αξίζει να σημειωθεί ότι σύμφωνα με πάγια νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, με την πράξη έγκρισης, τροποποίησης ή επέκτασης του ρυμοτομικού σχεδίου δεν κηρύσσεται η αναγκαστική απαλλοτρίωση των ακινήτων που καθορίζονται ως χώροι προοριζόμενοι για την ανέγερση κτιρίων δημοσίων, δημοτικών, θρησκευτικών και γενικότερα κοινής ωφελείας. Ο εν λόγω καθορισμός αποτελεί δε κατ' αρχήν επιτρεπτή κατά το Σύνταγμα δέσμευση της ιδιοκτησίας. Με έρεισμα τις σκέψεις αυτές απορρίπτεται λόγος ακυρώσεως, σύμφωνα με τον οποίο αντίκειται στο άρθρο 17 παρ. 2 Συντ. ο χαρακτηρισμός ακινήτου ως «κοινοφελή χώρου», χωρίς να καταβληθεί πλήρης αποζημίωση. Βλ. ενδεικτικά Σ.τ.Ε. 2304/2004, 2338/2002, 1117/1999 κ.ά.

[10] Όπως δέχεται παγίως το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου: «Μία ρύθμιση που επεμβαίνει στο δικαίωμα σεβασμού της περιουσίας πρέπει να διασφαλίζει μία “δίκαιη ισορροπία” μεταξύ των απαιτήσεων του γενικού συμφέροντος του κοινωνικού συνόλου και της ανάγκης διασφάλισης των θεμελιωδών δικαιωμάτων του ατόμου. Προκειμένου να εκτιμηθεί αν η επίδικη ρύθμιση σέβεται την επιθυμητή δίκαιη ισορροπία και, ιδίως, αν δεν επιρρίπτει στον προσφεύγοντα ένα δυσανάλογο βάρος, πρέπει να ληφθεί υπόψη ο τρόπος αποζημίωσης, που προβλέπεται από την

εθνική νομοθεσία. Συναφώς, χωρίς την καταβολή ενός ποσού ανάλογου της αξίας του αγαθού, η στέρηση της ιδιοκτησίας κατ' αρχήν αποτελεί μία υπέρμετρη παραβίαση, που δεν θα μπορούσε να δικαιολογηθεί στο πλαίσιο του άρθρου 1 του Πρώτου Πρωτοκόλλου. Πάντως το άρθρο αυτό δεν εγγυάται σε όλες τις περιπτώσεις μία πλήρη αποζημίωση, καθώς νόμιμοι σκοποί "δημόσιας ωφέλειας" μπορούν να επιβάλουν την καταβολή αποζημίωσης κατώτερης της εμπορικής αξίας» (βλ. ενδεικτικά απόφαση της 10ης Ιουλίου 2003, Κωνσταντόπουλος Α.Ε. κατά Ελλάδας, απόφαση της 9ης Δεκεμβρίου 1994, Ιερές Μονές κατά Ελλάδας).

[11] Η Νέα Δημοκρατία είχε προτείνει τη συμπερίληψη ερμηνευτικής δήλωσης στο άρθρο 17 Συντ., σύμφωνα με την οποία: «Με απαλλοτριώσεις εξομοιώνονται και οι περιορισμοί της ιδιοκτησίας που επιβάλλονται για την εξυπηρέτηση πολεοδομικών σκοπών». Βλ. *Ε. Βενιζέλου*, Η αναθεώρηση του Συντάγματος: Συνολικό σχέδιο για την Ελλάδα του 21ου αιώνα. Συναινετική αναθεώρηση II, 1998, σ. 223.

[12] Πρβλ. *Ε. Βενιζέλου*, Το αναθεωρητικό κεκτημένο, ό.π., σ. 181. Χαρακτηριστικός είναι εξάλλου ο διάλογος στην Επιτροπή Αναθεώρησης του Συντάγματος ανάμεσα στους *Ε. Βενιζέλο* και *Π. Παυλόπουλο*. Βλ. Πρακτικά των Συνεδριάσεων και Έκθεση της Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος, ό.π., σ. 82-83.

Σ.τ.Ε. 3656/2005, Τμ. Ε΄

Πρόεδρος: *Π.Ν. Φλώρος*, Αντιπρόεδρος

Εισηγητής: *Ολ. Παπαδοπούλου*, Πάρεδρος

Ημερομηνία δημοσίευσης: 02.11.2005

Οικιστικό περιβάλλον. Παραδοσιακοί οικισμοί. Σύμφωνη με το Σύνταγμα ερμηνεία. Κλιματιστικά. Άνω Πόλη Θεσσαλονίκης. Για την τοποθέτηση συσκευών κλιματιστικών μηχανημάτων σε εξωτερικούς χώρους κτηρίων που βρίσκονται εντός παραδοσιακού οικισμού απαιτείται προηγούμενη έγκριση της οικείας Επιτροπής Πολεοδομικού και Αρχιτεκτονικού Ελέγχου, ακόμη και όταν

πρόκειται για κτήρια που δεν έχουν χαρακτηριστεί παραδοσιακά. Κατά τη μειοψηφούσα άποψη, σύμφωνα με την οποία για την τοποθέτησή τους απαιτείται επιπλέον οικοδομική άδεια από την αρμόδια πολεοδομική υπηρεσία. Η υπόθεση παραπέμπεται στην επταμελή σύνθεση του Τμήματος ενόψει της σπουδαιότητας του ζητήματος.

Βασικές σκέψεις

«Επειδή, από τις ανωτέρω διατάξεις του ν. 1577/1985, ερμηνευόμενες και υπό το φως των παρ. 1 και 6 του άρθρου 24 του Συντάγματος, συνάγεται ότι για την τοποθέτηση συσκευών κλιματιστικών μηχανημάτων στις όψεις ή σε άλλους εξωτερικούς χώρους κτηρίων που βρίσκονται εντός παραδοσιακού οικισμού απαιτείται προηγούμενη έγκριση της οικείας Ε.Π.Α.Ε, ακόμη και όταν τα κτήρια αυτά καθευατά δεν είναι παραδοσιακά. Η Επιτροπή ασκεί την αρμοδιότητά της ενόψει των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών του προστατευόμενου οικισμού και υπό την επιφύλαξη τυχόν ειδικωτέρων διατάξεων που εισάγουν απαγορεύσεις και περιορισμούς είτε για συγκεκριμένο παραδοσιακό οικισμό (πρβλ. την παρ. 7 του π.δ. της 7/21. 12.1999 «Τροποποίηση και συμπλήρωση του από 17.5.1979 ... π.δ/τος περί καθορισμού ειδικών όρων και περιορισμών δόμησης των οικοπέδων του ρυμοτομικού σχεδίου Άνω Πόλης Θεσσαλονίκης», Δ' 904, το οποίο δεν εφαρμόζεται εν προκειμένω, ως εκ του χρόνου εκδόσεως των επίδικων πράξεων) είτε για κατηγορίες παραδοσιακών οικισμών είτε γενικώς για όλους τους παραδοσιακούς οικισμούς (πρβλ. άρθρο 17 παρ. 2 περίπτ. ζ του ν. 1577/1985, η οποία προστέθηκε με το άρθρο 14 παρ. 1 του ν. 2831/2000, Α' 140). Κατά τη γνώμη όμως της Συμβούλου Αγγ. Θεοφιλοπούλου και της Παρέδρου Ο. Παπαδοπούλου, από τις διατάξεις αυτές συνάγεται ότι για την τοποθέτηση κλιματιστικών μηχανημάτων στους εξωτερικούς χώρους κτηρίων ευρισκομένων εντός παραδοσιακού οικισμού απαιτείται αφενός έγκριση της Ε.Π.Α.Ε., η οποία ελέγχει, κατά τα ανωτέρω, εάν η τοποθέτηση των συσκευών εναρμονίζεται με το φυσικό και οικιστικό περιβάλλον του προστατευόμενου οικισμού, και αφετέρου οικοδομική άδεια της αρμόδιας πολεοδομικής υπηρεσίας, κατά το άρθρο 22 του ΓΟΚ(, διότι, κατά την έννοια της τελευταίας αυτής διατάξεως, στους παραδοσιακούς

οικισμούς απαιτείται οικοδομική άδεια για την εκτέλεση εργασιών επισκευής ή διασκευής που θίγουν την εμφάνιση του κτηρίου, τέτοια δε εργασία διασκευής είναι και η τοποθέτηση κλιματιστικού μηχανήματος.»

Σχόλιο

Οι παραδοσιακοί οικισμοί αποτελούν σημαντικά στοιχεία του πολιτιστικού και του οικιστικού περιβάλλοντος. Το Συμβούλιο της Επικρατείας έχει εν προκειμένω διαμορφώσει πάγια νομολογία ιδιαίτερα προστατευτική. Θεμέλιο της μείζονος πρότασης είναι συνήθως το άρθρο 24 Συντ. Πολύ συχνά μάλιστα οι διατάξεις της πολεοδομικής νομοθεσίας ερμηνεύονται με βάση το άρθρο αυτό (σύμφωνη με το Σύνταγμα ερμηνεία). Σκοπός της προστασίας είναι, όπως αναφέρεται στο σκεπτικό της απόφασης, «αφενός μεν η διατήρηση στο διηνεκές των παραδοσιακών οικισμών και στοιχείων και, αφετέρου, ο έλεγχος δόμησης προκειμένου οι νέες οικοδομές να εναρμονίζονται με τα παραδοσιακά πρότυπα». Πρόκειται ουσιαστικά για εφαρμογή της αρχής της αειφορίας, την οποία κατοχυρώνει ρητά το Σύνταγμα (άρθρο 24 παρ. 1 εδ. β΄ Συντ.) στην περίπτωση του οικιστικού και του πολιτιστικού περιβάλλοντος.

Στην εξεταζόμενη περίπτωση το Δικαστήριο εφαρμόζοντας τη μέθοδο της σύμφωνης με το Σύνταγμα ερμηνείας του Γ.Ο.Κ. (ν. 1577/1985), έκρινε ότι για την τοποθέτηση συσκευών κλιματιστικών μηχανημάτων σε εξωτερικούς χώρους κτηρίων που βρίσκονται εντός παραδοσιακού οικισμού απαιτείται προηγούμενη έγκριση της οικείας Επιτροπής Πολεοδομικού και Αρχιτεκτονικού Ελέγχου (Ε.Π.Α.Ε.), ακόμη και όταν πρόκειται για κτήρια που δεν έχουν χαρακτηριστεί παραδοσιακά. Εξάλλου, κατά τη μειοψηφούσα άποψη για την τοποθέτησή τους απαιτείται επιπλέον οικοδομική άδεια από την αρμόδια πολεοδομική υπηρεσία.

Παρά το γεγονός ότι ο νόμος δεν εξαρτά κατά τρόπο ειδικό την τοποθέτηση κλιματιστικών σε εξωτερικούς χώρους κτηρίων από προηγούμενη έγκριση της Ε.Π.Α.Ε. ή οικοδομική άδεια, πρέπει να γίνει δεκτό ότι η έκδοση των εν λόγω διοικητικών αποφάσεων είναι αναγκαία, αφού είναι δυνατόν η τοποθέτησή τους να

αλλοιώνει σημαντικά τον ιδιαίτερο χαρακτήρα του παραδοσιακού οικισμού και να απομειώνει την αξία του ως στοιχείο του πολιτιστικού περιβάλλοντος. Η εν πολλοίς διασταλτική ερμηνεία των κρίσιμων διατάξεων του Γ.Ο.Κ. που πραγματοποιεί εν προκειμένω το Δικαστήριο είναι επομένως δικαιολογημένη, βρίσκει δε επαρκές έρεισμα στο άρθρο 24 Συντ.

Σ.τ.Ε. 4222/2005, Τμ. Ε΄

Πρόεδρος: *Ι. Μαρή*, Σύμβουλος

Εισηγητής: *Θ. Αραβάνης*, Πάρεδρος

Ημερομηνία δημοσίευσης: 24.12.2005

Φυσικό περιβάλλον. Αιγιαλός. Παραλία. Αυθαίρετα. Τα αυθαίρετα κτίσματα και οι κατασκευές που ανεγείρονται εν όλω ή εν μέρει εντός του αιγιαλού ή της παραλίας κατεδαφίζονται υποχρεωτικά. Το πρωτόκολλο κατεδάφισης είναι πράξη πραγματοπαγής και η έκδοσή του δεν εξαρτάται από το χρόνο ανέγερσης των κτισμάτων, την υπαιτιότητα εκείνων που τα έχουν ανεγείρει ή την τυχόν εσφαλμένη αναγραφή του ιδιοκτήτη στο πρωτόκολλο. Απορρίπτεται η αίτηση ακυρώσεως.

Βασικές σκέψεις

«4. Επειδή, κατά το άρθρο 8 παράγρ. 1 του αυτού α.ν. 2344/1940, για την κατασκευή τεχνικών έργων επί του αιγιαλού και της παραλίας, προς αποτροπή διαβρώσεως από την θάλασσα, τηρείται απαραίτητως η νομοθεσία περί κατασκευής δημοσίων έργων, κατά δε το άρθρο 12 παράγρ. 1 του αυτού νομοθετήματος «Εκτελέσεις επί του αιγιαλού ή της παραλίας έργων εξυπηρετούντων βιομηχανικούς, εμπορικούς ή άλλης φύσεως σκοπούς, περί των προβλέπουσιν οι κείμενοι διατάξεις, γίνεται πάντοτε κατόπιν αποφάσεως του Υπουργού των Οικονομικών, εκδιδομένης μετά σύμφωνον γνώμην του ΓΕΝ...». Από το συνδυασμό των διατάξεων αυτών προκύπτει ότι η εκτέλεση τεχνικών έργων επί του αιγιαλού ή της παραλίας επιτρέπεται μόνο κατά την προβλεπόμενη στο άρθρο 8 ή το άρθρο 12 του α.ν. 2344/1940 διαδικασία, αναλόγως της φύσεως του έργου, και υπό την προϋπόθεση της τηρήσεως των όρων προστασίας της ακτής, ως ουσιώδους στοιχείου του φυσικού περιβάλλοντος (ΣΕ 571/99, 4543/98, 265/97). Συνεπώς, απαιτείται σε κάθε περίπτωση η χορήγηση άδειας ανεγέρσεως πάσης φύσεως τεχνικού έργου, επομένως και έργων διαμορφώσεως της ακτής προς αποφυγή διαβρώσεως από τη θάλασσα. Περαιτέρω, κατά την παρ.3 του άρθρου 24 του ίδιου α.ν., η οποία προστέθηκε με το άρθρο μόνο του ν.δ. 393/1974 «Περί συμπληρώσεως των διατάξεων του Α.Ν. 2344/1940» (Α' 110), «Τα άνευ αδείας ανεγερθέντα, ανεξαρτήτως χρόνου ανεγέρσεως, ή ανεγερθησόμενα πάσης φύσεως κτίσματα και εν γένει κατασκευάσματα επί του αιγιαλού ή της παραλίας κατεδαφίζονται ανεξαρτήτως εάν ταύτα κατοικούνται ή άλλως πως χρησιμοποιούνται. Προς τούτο ο αρμόδιος Οικονομικός Έφορος συντάσσει πρωτόκολλον κατεδαφίσεως, όπερ κοινοποιεί επί αποδείξει εις τον αυθαιρέτως ανεγείραντα ίνα ούτος, εντός προθεσμίας δέκα πέντε (15) ημερών προέλθη εις την κατεδάφισιν των κτισμάτων και άρσιν των πάσης φύσεως κατασκευασμάτων εκ του χώρου του αιγιαλού ή της παραλίας. Παρερχομένης απράκτου της ως άνω προθεσμίας η κατεδάφισις ενεργείται υπό συνεργείων των αρμοδίων Πολεοδομικών Υπηρεσιών ...». Οι διατάξεις αυτές, ειδικές εν σχέσει προς τις γενικές διατάξεις περί αυθαιρέτων κατασκευών, αποσκοπούν στην άμεση και αποτελεσματική προστασία του αιγιαλού και της παραλίας και επιβάλλουν την αποκατάσταση της μορφής τους, η οποία έχει αλλοιωθεί με την ανέγερση πάσης φύσεως τεχνικού έργου, κτίσματος κ.λπ. χωρίς την τήρηση της προβλεπόμενης από τον α.ν. 2344/1940 διαδικασίας (ΣΕ 2327, 2048/2000, 347/1999). Επομένως, αυθαίρετα κτίσματα, κατασκευές κλπ, ανεγειρόμενα εν όλω ή εν μέρει εντός του αιγιαλού ή της παραλίας, κατεδαφίζονται υποχρεωτικώς (ΣΕ

833-3612002). Εκ τούτων έπεται ότι το πρωτόκολλο κατεδαφίσεως είναι πράξη πραγματοπαγής και συνεπώς δεν έχουν καμμία νομική σημασία ο χρόνος ανεγέρσεως των κτισμάτων, κατασκευών κ.λπ. ή η υπαιτιότητα εκείνων που τα έχουν ανεγείρει (ΣΕ 2123/2001, 2327, 2048/2000, 3333/83), ή η τυχόν εσφαλμένη αναγραφή του ιδιοκτήτη στο πρωτόκολλο (ΣΕ 374/99,3466/85)».

Σχόλιο

Ο αιγιαλός και η παραλία αποτελούν κατεξοχήν ευαίσθητα οικοσυστήματα, τα οποία χρήζουν αυξημένης προστασίας. Το Συμβούλιο της Επικρατείας επιδεικνύει εύλογα ιδιαίτερη ευαισθησία για το ζήτημα. Η εκτεταμένη νομολογία την οποία έχει διαμορφώσει για την προστασία τους είναι ιδιαίτερα αυστηρή^[1]. Αξιοποιώντας το δυναμικό περιεχόμενο του άρθρου 24 Συντ. αλλά και κανόνων του διεθνούς δικαίου –ακόμη και όταν δεν έχουν δεσμευτικό περιεχόμενο (όπως είναι λ.χ. η Διακήρυξη της Διεθνούς Διάσκεψης Barbados 1994 και το Πρόγραμμα Insula)-, προσεγγίζει τις σχετικές διατάξεις της κοινής νομοθεσίας, εξαντλώντας συχνά τα ερμηνευτικά όριά τους. Αξίζει να σημειωθεί ότι πολλές από τις διατάξεις αυτές, όπως όσες αφορούν την κατασκευή έργων στον αιγιαλό και την παραλία, περιλαμβάνονται σε νομοθετικά κείμενα των δεκαετιών του 1940 ή του 1950, θεωρούνται δε σε μεγάλο βαθμό ξεπερασμένες και αναποτελεσματικές.

Τα προβλήματα που οφείλει να επιλύσει ο κοινός νομοθέτης, προκειμένου να διασφαλίσει υψηλό επίπεδο προστασίας στα εν λόγω ευαίσθητα οικοσυστήματα που αναπτύσσονται σε μεγάλη έκταση στη χώρα μας, καλείται έτσι να αντιμετωπίσει εντέλει το ανώτατο διοικητικό δικαστήριο. Στην εξεταζόμενη υπόθεση πάντως δεν συνάντησε ιδιαίτερες δυσκολίες, αφού το πραγματικό της δεν κατέλειπε σοβαρά περιθώρια για αντίθετη κρίση. Εφαρμόζοντας τις διατάξεις του α.ν. 2344/1940 για την κατασκευή τεχνικών έργων στον αιγιαλό και την παραλία, καταλήγει σε κρίσεις που επαναλαμβάνουν ουσιαστικά την προγενέστερη νομολογία του.

Εν πρώτοις, δέχεται ότι οι εν λόγω διατάξεις είναι ειδικές σε σχέση με τις

γενικές διατάξεις περί αυθαίρετων κατασκευών, αποσκοπούν δε στην άμεση και αποτελεσματική προστασία του αιγιαλού και της παραλίας και επιβάλλουν την αποκατάσταση της μορφής τους, εφόσον αυτή αλλοιωθεί με την ανέγερση κάθε φύσης τεχνικού έργου ή κτίσματος. Αν και το άρθρο 12 του νόμου αναγνωρίζει τη δυνατότητα εκτέλεσης έργων για «βιομηχανικούς, εμπορικούς ή άλλης φύσεως σκοπούς», είναι εξαιρετικά αμφίβολο αν το Συμβούλιο της Επικρατείας θα δεχόταν τη νομιμότητα (συνταγματικότητα) ενός τέτοιου έργου.

Εξάλλου, επαναλαμβάνοντας προγενέστερη νομολογία του, κρίνει ότι τα αυθαίρετα κτίσματα και οι κατασκευές που ανεγείρονται εν όλω ή εν μέρει εντός του αιγιαλού ή της παραλίας κατεδαφίζονται υποχρεωτικά. Το πρωτόκολλο κατεδάφισης είναι πράξη πραγματοπαγής και η έκδοσή του δεν εξαρτάται από το χρόνο ανέγερσης των κτισμάτων, την υπαιτιότητα εκείνων που τα έχουν ανεγείρει ή την τυχόν εσφαλμένη αναγραφή του ιδιοκτήτη στο πρωτόκολλο. Πρόκειται για κρίσεις που προκύπτουν ουσιαστικά από την ερμηνευτική προσέγγιση των ανωτέρω διατάξεων της κοινής νομοθεσίας υπό το πρίσμα του άρθρου 24 Συντ.

[1] Βλ. Απ. Παπακωνσταντίνου, Η προστασία των θαλάσσιων και παράκτιων περιοχών στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, www.nomosphysis.org.gr (Ιούλιος 2003).

Σ.τ.Ε. 2980/2005, Τμ. Ε΄

Πρόεδρος: Κ. Μενουδάκος, Αντιπρόεδρος

Εισηγητής: Χρ. Ντουχάνης, Πάρεδρος

Ημερομηνία δημοσίευσης: 21.09.2005

Οικιστικό περιβάλλον. Τροποποίηση σχεδίων πόλεων. Κοινόχρηστοι χώροι. Σύμφωνη με το άρθρο 24 παρ. 2 Συντ. ερμηνεία του νόμου. Είναι επιτρεπτός ο καθορισμός με πράξη τροποποίησης του ρυμοτομικού σχεδίου χώρων κοινωφελών εξυπηρετήσεων, οι οποίες δεν προβλέπονται στο Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο (Γ.Π.Σ.). Μειοψηφία. Με την πράξη τροποποίησης ρυμοτομικού σχεδίου μπορεί να προβλεφθεί αναδιάταξη των κοινόχρηστων χώρων, υπό τον όρο όμως ότι δεν θα μειώνεται η έκτασή τους. Επιπλέον, στη ρυμοτομική πράξη πρέπει να περιλαμβάνεται ρήτρα, με την οποία να συναρτάται η κατάργηση κοινόχρηστου χώρου με τη συντέλεση της απαλλοτρίωσης για τη δημιουργία του προβλεπόμενου νέου κοινόχρηστου χώρου. Η σχετική πολεοδομική ρύθμιση επιβάλλεται, τέλος, να στηρίζεται πρωτίστως σε κριτήρια αναφερόμενα στη λειτουργικότητα του οικισμού. Απορρίπτεται η αίτηση ακυρώσεως.

Βασικές σκέψεις

«5. Επειδή, περαιτέρω, στο άρθρο 29 του Ν. 2831/2000, όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 10 παρ. 1 του Ν. 3044/2002, κατ' επίκληση του οποίου εκδόθηκε η νομαρχιακή πράξη τροποποίησης του ρυμοτομικού σχεδίου, η οποία ακυρώθηκε με την προσβαλλόμενη απόφαση, ορίζεται στην παρ. 4 περ. α ότι «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.)...». Κατά την έννοια της διάταξης αυτής, ερμηνευόμενης ενόψει του άρθρου 24 παρ. 2 του Συντάγματος, κατά το οποίο ο πολεοδομικός σχεδιασμός πρέπει να αποβλέπει στην εξυπηρέτηση της λειτουργικότητας και ανάπτυξης των οικισμών και στη διασφάλιση των βέλτιστων δυνατών όρων διαβίωσης, κατά την τροποποίηση πολεοδομικής μελέτης ή

ρυμοτομικού σχεδίου επιτρέπεται, μεν, αναδιάταξη των κοινόχρηστων χώρων, αλλά υπό τον όρο ότι δεν θα μειωνεται η έκτασή τους, δεδομένου ότι οι χώροι αυτοί, όπως και οι χώροι πρασίνου, αποτελούν βασικό στοιχείο του πολεοδομικού σχεδιασμού, η δε πρόβλεψη και διαμόρφωσή τους, καθώς και η έκταση, το εύρος και η διάταξη τους συνιστούν ουσιώδη και καθοριστικό παράγοντα για τη θεραπεία των κοινών αναγκών, της λειτουργικότητας, της αισθητικής και της εν γένει φυσιογνωμίας των πόλεων και, κατ' ακολουθίαν, η διατήρηση των χώρων αυτών έχει πρωταρχική σημασία για την προστασία του αστικού περιβάλλοντος. Δεχόμενου, μάλιστα, ότι για τον αποχαρακτηρισμό του κοινοχρήστου χώρου αρκεί, σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις, η τροποποίηση του ρυμοτομικού σχεδίου, ενώ για τη μετατροπή οικοδομήσιμου χώρου σε κοινόχρηστο απαιτείται επιπλέον και η συντέλεση της οικείας αναγκαστικής απαλλοτρίωσης, στη ρυμοτομική πράξη, με την οποία αναδιατάσσονται οι κοινόχρηστοι, - χώροι, πρέπει να περιλαμβάνεται ρήτρα με την οποία η κατάργηση κοινοχρήστου χώρου να συναρτάται με τη συντέλεση της απαλλοτρίωσης για τη δημιουργία του προβλεπόμενου νέου κοινόχρηστου χώρου (πρβλ. ΣτΕ 5203/1996, 2242/1994 επταμ. κ.ά.). Περαιτέρω, σε περίπτωση αναδιάταξης των κοινοχρήστων χώρων, εν αρκεί να διατηρείται το συνολικό τους εμβαδόν αμετάβλητο, αλλά η σχετική πολεοδομική ρύθμιση επιβάλλεται να στηρίζεται πρωτίστως σε κριτήρια αναφερόμενα στη λειτουργικότητα του οικισμού, κατά τρόπο ώστε να ικανοποιούνται οι προαναφερόμενοι σκοποί του συνταγματικού νομοθέτη. Ειδικότερα, η κατάργηση σημαντικού τμήματος ενιαίου κοινοχρήστου χώρου και η αποσπασματική πρόβλεψη κοινοχρήστων χώρων αντίστοιχης συνολικής έκτασης σε μια η περισσότερες είναι επιτρεπτή μόνον αν στηρίζεται στα παραπάνω κριτήρια, πρέπει δε να αιτιολογείται ειδικώς και από την άποψη αυτή, αφού με τον κατακερματισμό του κοινοχρήστου χώρου παρεμποδίζεται, κατά το συνήθως συμβαίνον, σύμφωνα με τα διδάγματα της κοινής πείρας, η πολεοδομική λειτουργία, την οποία ο χώρος αυτός, ως ενιαίο σύνολο, είναι προορισμένος να εξυπηρετήσει και η οποία δυσχερώς μπορεί να επιτευχθεί με την αντικατάσταση του ενιαίου κοινοχρήστου χώρου από διάσπαρτα τμήματα κοινοχρήστων χώρων σε διαφορετικά σημεία της πόλης, έστω και ίσης ή κατά προσέγγιση ίσης επιφάνειας με το καταργούμενο τμήμα».

Σχόλιο

Πρόκειται για μια από τις πιο αναλυτικές και ενδιαφέρουσες αποφάσεις που έχει εκδώσει το Δικαστήριο τα τελευταία χρόνια για τους κοινόχρηστους χώρους. Οι κυριότερες κρίσεις που περιλαμβάνει μπορούν να συνοψιστούν ως εξής:

1. Η Διοίκηση δεν είναι υποχρεωμένη να περιλάβει στα Γ.Π.Σ. το σύνολο των κοινωφελών εξυπηρετήσεων που μπορούν να εγκατασταθούν στη ρυθμιζόμενη από αυτό πολεοδομική ενότητα. Έτσι, είναι δυνατόν να καθοριστούν μεταγενέστερα -με πολεοδομική μελέτη ή με πράξη τροποποίησης του ρυμοτομικού σχεδίου- χώροι κοινωφελών εξυπηρετήσεων, εκτός αν συνάγεται από το Γ.Π.Σ. ο αποκλεισμός της εγκατάστασης και ανάπτυξής τους. Κατά τον τρόπο αυτό, διευκολύνεται η Διοίκηση να καθορίζει με τροποποίηση του ρυμοτομικού σχεδίου κοινόχρηστους χώρους για κοινωφελείς χρήσεις. Αντίθετα, κατά την άποψη της μειοψηφίας, απαιτείται να υπάρχει ρητή πρόβλεψη στο Γ.Π.Σ. Η γνώμη αυτή, αν και εμφανίζεται ίσως συνεπέστερη από συστηματική άποψη, στηρίζεται σε μια ιδιαίτερα αυστηρή ερμηνεία του νόμου, η οποία, αν υιοθετούνταν, θα καθιστούσε εξαιρετικά ανελαστικό, δυσκίνητο και ελάχιστα τελεσφόρο το σύστημα καθορισμού των κοινόχρηστων αυτών χώρων.

2. Η αναδιάταξη των κοινόχρηστων χώρων με πράξεις τροποποίησης πολεοδομικής μελέτης ή ρυμοτομικού σχεδίου είναι δυνατή υπό τον όρο πάντως ότι δεν μειώνεται η έκτασή τους. Η κρίση αυτή του Δικαστηρίου προκύπτει από τη σύμφωνη με το άρθρο 24 παρ. 2 Συντ. ερμηνεία των σχετικών διατάξεων του άρθρου 29 του ν. 2831/2000, όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 10 παρ. 1 του ν. 3044/2002. Πρόκειται ουσιαστικά για εξειδίκευση του κανόνα της «διατήρησης του συνολικού περιβαλλοντικού ισοζυγίου», τον οποίο υιοθετεί στο πλαίσιο της γενικότερης νομολογίας του για το λεγόμενο «οικιστικό» ή «πολεοδομικό» κекτημένο.

3. Στη ρυμοτομική πράξη, με την οποία αναδιατάσσονται οι κοινόχρηστοι χώροι, πρέπει να περιλαμβάνεται ρήτρα που να συναρτά την κατάργηση του κοινόχρηστου χώρου με τη συντέλεση της απαλλοτρίωσης για τη δημιουργία του προβλεπόμενου νέου κοινόχρηστου χώρου. Η εν λόγω αυστηρή προϋπόθεση που υιοθετεί η απόφαση αποδίδει ουσιαστικά παλαιότερη νομολογία (βλ. ιδίως Σ.τ.Ε. 5203/1996, 2242/1994).

4. Η πολεοδομική ρύθμιση, με την οποία αναδιατάσσονται οι κοινόχρηστοι χώροι, πρέπει να στηρίζεται προεχόντως σε κριτήρια που αφορούν τη λειτουργικότητα του οικισμού. Η εν πολλοίς αυτονόητη αυτή προϋπόθεση, η οποία καταλαμβάνει, άλλωστε, ενόψει του άρθρου 24 παρ. 2 Συντ., κάθε πολεοδομική ρύθμιση, περιλαμβάνεται στο σκεπτικό της απόφασης με σκοπό προφανώς να τονισθεί η ανάγκη αυξημένης αιτιολόγησης της σχετικής πράξης, η οποία πρέπει, σε κάθε περίπτωση, να είναι ειδική, επαρκής και πλήρης. Πολύ περισσότερο, η εν λόγω απαίτηση συντρέχει, όταν πρόκειται για κατάργηση σημαντικού τμήματος ενιαίου κοινόχρηστου χώρου με την αντίστοιχη πρόβλεψη μικρότερων και διάσπαρτων κοινόχρηστων χώρων, αφού στην περίπτωση αυτή η πολεοδομική λειτουργία, την οποία προορίζεται να εξυπηρετήσει ο μεγάλος και ενιαίος κοινόχρηστος χώρος, δυσχερώς μπορεί να επιτευχθεί από τα διάσπαρτα τμήματα κοινόχρηστων χώρων.

Οι ανωτέρω κρίσεις εναρμονίζονται πλήρως με τη νομολογία του Δικαστηρίου για το οικιστικό περιβάλλον, όπως διαμορφώθηκε τα τελευταία δέκα περίπου χρόνια. Το σημαντικότερο ίσως στοιχείο είναι η απόφαση για αυξημένη αιτιολογία των πράξεων αναδιάταξης των κοινόχρηστων χώρων. Ο έλεγχος της νομιμότητας της αιτιολογίας από το Συμβούλιο της Επικρατείας είναι εν προκειμένω ιδιαίτερα αυστηρός, αφού συχνά υπεισέρχεται σε ουσιαστικές και τεχνικές κρίσεις της Διοίκησης, προκειμένου να διασώσει το οικιστικό περιβάλλον, σύμφωνα τουλάχιστον με τις «προερμηνευτικές» αντιλήψεις του για το περιεχόμενο της προστασίας που διασφαλίζει το άρθρο 24 παρ. 2 Συντ.

Σ.τ.Ε. 2544/2005, Τμ. Ε΄

Πρόεδρος: Π. Πικραμμένος

Εισηγητής: Α. Ράντος

Ημερομηνία δημοσίευσης: 11.8.2005

Οικιστικό περιβάλλον. Αναστολή έκδοσης οικοδομικών αδειών. Ιδιοκτησία. Κατά την έννοια των άρθρων 40 και 159 παρ. 2 Κ.Β.Π.Ν. και του άρθρου 4 παρ. 6 του Γ.Ο.Κ., οι οποίες ρυθμίζουν διαφορετικές περιπτώσεις αναστολής έκδοσης οικοδομικών αδειών, η διαδοχική εφαρμογή τους σε ορισμένο ακίνητο επιτρέπεται μόνον εφόσον, ενόψει του συνολικού χρονικού διαστήματος αναστολής και των εν γένει πραγματικών και νομικών δεδομένων, δεν επιβαρύνεται υπέρμετρα η ιδιοκτησία στη συγκεκριμένη περίπτωση. Μειοψηφία. Απορρίπτεται η αίτηση ακυρώσεως.

Βασικές σκέψεις

«Κατά την έννοια των τριών αυτών διατάξεων, οι οποίες ρυθμίζουν διαφορετικές περιπτώσεις και θεσπίζουν αυτοτελείς διαδικασίες, επιτρέπεται, εφ' όσον συντρέχουν παραλλήλως ή διαδοχικώς οι νόμιμες προϋποθέσεις εφαρμογής τους, η διαδοχική επιβολή του προβλεπόμενου από αυτές μέτρου της αναστολής εκδόσεως οικοδομικών αδειών, μέχρις εξαντλήσεως του προβλεπόμενου από καθεμία από αυτές ανωτάτου χρονικού ορίου. Εν όψει, όμως της συνταγματικής κατοχυρώσεως του δικαιώματος της ιδιοκτησίας, η επιβολή και η παράταση, με βάση την μία από τις διατάξεις αυτές, του ως άνω μέτρου, μετά την εξάντληση των προβλεπόμενων από τις άλλες διατάξεις ανωτάτων χρονικών ορίων, επιτρέπεται μόνον εφ' όσον, εν όψει του συνολικού χρονικού διαστήματος αναστολής και των εν γένει πραγματικών και νομικών δεδομένων, δεν επιβαρύνεται υπερμέτρως η ιδιοκτησία στην συγκεκριμένη περίπτωση. Υπό τις προϋποθέσεις αυτές, το μέτρο της αναστολής εκδόσεως οικοδομικών αδειών, που αποβλέπει στην αποτροπή της δημιουργίας καταστάσεων που θα στερούσαν τον πολεοδομικό σχεδιασμό ή την προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς από μεγάλο μέρος της αποτελεσματικότητος τους, αποτελεί συνταγματικώς ανεκτό περιορισμό του δικαιώματος της ιδιοκτησίας (πρβλ. ΣτΕ 7μ. 1822/2002), δεν παραβιάζει δε το άρθρο

17 του Συντάγματος ούτε το άρθρο 1 του (πρώτου) Προσθέτου Πρωτοκόλλου της κυρωθείσης με το άρθρο πρώτο του ν.δ. 53/1974 (Α' 256) Ευρωπαϊκής Συμβάσεως των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, εφ' όσον δεν συνιστά απαλλοτρίωση ή αφαίρεση ιδιοκτησίας χωρίς αποζημίωση, αλλ' επιτρεπτό προσωρινό, επί εύλογο χρονικό διάστημα, περιορισμό της δυνατότητας εκμεταλλεύσεως του ακινήτου, επιβαλλόμενο από λόγους ειδικού δημοσίου συμφέροντος και υποκείμενο, ως προς την νομιμότητα και την διάρκεια του, σε δικαστικό έλεγχο τόσο κατά την επιβολή του όσο και κατά την τυχόν παράτασή του.».

Σχόλιο

Το Σύνταγμα του 1975, ακολουθώντας τη συνταγματική μας παράδοση, διασφαλίζει υψηλό επίπεδο προστασίας του δικαιώματος της ιδιοκτησίας. Συγχρόνως, όμως, την οριοθετεί αναγνωρίζοντας αφενός τον «κοινωνικό» χαρακτήρα της και αφετέρου τη δυνατότητα θέσπισης περιορισμών προς όφελος του δημοσίου συμφέροντος[1]. Η επιλογή αυτή συμβαδίζει με τη βούληση του συντακτικού νομοθέτη να κατοχυρώσει για πρώτη φορά -εκτός από τα ατομικά δικαιώματα και την αρχή του κράτους δικαίου- σειρά κοινωνικών δικαιωμάτων και ρητρών που θεμελιώνουν την αρχή του κοινωνικού κράτους[2], αλλά και ειδικούς ορισμούς για την προστασία του φυσικού, του οικιστικού και του πολιτιστικού περιβάλλοντος[3].

Η ισορροπία ανάμεσα στην ατομική ελευθερία και το κοινωνικό συμφέρον, που εκφράζει ο φιλελεύθερος και κοινωνικός χαρακτήρας του πολιτεύματός μας και αποτυπώνεται με από τρόπο στο δικαίωμα της ιδιοκτησίας, όχι σπάνια, διαταράσσεται. Διοικητικές πρακτικές, επιλογές του κοινού νομοθέτη αλλά και κρίσεις της νομολογίας των δικαστηρίων μας οδηγούν σε ανατροπές της ισορροπίας αυτής, σε βάρος, κατά κανόνα, του δικαιώματος της ιδιοκτησίας[4]. Η σημαντική αύξηση την τελευταία δεκαετία των καταδικαστικών για τη χώρα μας αποφάσεων του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων[5], το οποίο, σημειωτέον, επεξέτεινε δραστικά το κανονιστικό περιεχόμενο του άρθρου 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου,

αναδεικνύει το πρόβλημα στις κρίσιμότερες διαστάσεις του.

Η απόφαση προσφέρει από παράδειγμα για τη σχέση έντασης που αναπτύσσεται ανάμεσα στο ατομικό δικαίωμα της ιδιοκτησίας, από τη μια πλευρά, και το περιβάλλον, ειδικότερα δε το οικιστικό περιβάλλον, από την άλλη. Η διέξοδος που επιλέγεται εναρμονίζεται με την κατεύθυνση της κατά το δυνατόν ισόρροπης διασφάλισης των αγαθών αυτών, την οποία υιοθετεί το Σύνταγμα. Κατεύθυνση, η οποία συμπυκνώνεται άλλωστε στο κανονιστικό περιεχόμενο της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης[6]. Σύμφωνα με την κρίση του Δικαστηρίου οι νομοθετικές διατάξεις που θεσπίζουν διαφορετικές περιπτώσεις αναστολής έκδοσης οικοδομικών αδειών είναι δυνατόν να εφαρμοσθούν διαδοχικά ή παράλληλα, εφόσον συντρέχουν οι σχετικές προϋποθέσεις. Ωστόσο, η διαδοχική εφαρμογή τους δεν επιτρέπεται να επιβαρύνει υπέρμετρα την ιδιοκτησία. Όριο για τον περιορισμό που υφίσταται η ιδιοκτησία χάριν της προστασίας του περιβάλλοντος είναι, επομένως, η αρχή της αναλογικότητας (άρθρο 25 παρ. 4 εδ. δ΄ Συντ.). Η κρίση για το αν παραβιάζεται η αρχή αυτή προκύπτει από τη σχετική *in concreto* στάθμιση των διακυβευόμενων συμφερόντων. Κριτήρια αποτελούν ιδίως το συνολικό χρονικό διάστημα αναστολής έκδοσης οικοδομικών αδειών, οι λόγοι δημοσίου συμφέροντος που την επιβάλλουν καθώς και τα λοιπά νομικά και πραγματικά δεδομένα.

Η κρίση αυτή είναι εύλογη, αφού αποβλέπει να διασφαλίσει την προστασία του περιβάλλοντος –ιδίως του οικιστικού και του πολιτιστικού– με ταυτόχρονη οριοθέτηση της ευχέρειας που αναγνωρίζεται στη Διοίκηση από σειρά νομοθετικών διατάξεων να προβαίνει σε δραστικό περιορισμό της ιδιοκτησίας, όπως είναι η αναστολή έκδοσης οικοδομικών αδειών. Είναι προφανές ότι η μακροχρόνια αδρανοποίηση της ιδιοκτησίας, η οποία επέρχεται ουσιαστικά με το ανωτέρω μέτρο, προσβάλλει τον πυρήνα του δικαιώματος και καθιστά, υπό όρους, αδικαιολόγητο τον περιορισμό. Η παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας θεμελιώνει εν προκειμένω αξίωση του ιδιοκτήτη για ανάκληση του μέτρου, χωρίς να αποκλείεται και αξίωση αποζημίωσης με βάση τις διατάξεις του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ σε συνδυασμό με το άρθρο 17 παρ. 1 Συντ.

[1] Βλ., τελείως ενδεικτικά, *Απ. Γέροντα*, Η συνταγματική προστασία της ιδιοκτησίας και αναγκαστική απαλλοτρίωση, 2003, *Π. Δαγτόγλου*, Συνταγματικό Δίκαιο. Ατομικά Δικαιώματα, τ. Β΄, 1991, σ. 916 επ., *Γ. Δρόσου*, Συνταγματικοί περιορισμοί της ιδιοκτησίας και αποζημίωση, 1997, *Γ. Κασιμάτη*, Τα συνταγματικά όρια της ιδιοκτησίας, 1972, *Κ. Χρυσόγονου*, Ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα, 2002, σ. 337 επ. Πρβλ. επίσης *Απ. Παπακωνσταντίνου*, Παρατηρήσεις στην Α.Π. Ολομ. 19/2002, ΤοΣ 2002, σ. 295-310.

[2] Βλ. *Γ. Κατρούγκαλου*, Το κοινωνικό κράτος της μεταβιομηχανικής εποχής, 1998, *Ξ. Κοντιάδη*, Κράτος πρόνοιας και κοινωνικά δικαιώματα, 1997, *Απ. Παπακωνσταντίνου*, Κοινωνική δημοκρατία και κοινωνικό κράτος δικαίου κατά το άρθρο 25 του Συντάγματος, διδ. διατρ., 2003.

[3] Βλ. *Γ. Παπαδημητρίου*, Το περιβαλλοντικό Σύνταγμα. Θεμελίωση, περιεχόμενο και λειτουργία, Νόμος και Φύση, τ. 1 (1994), σ. 375 επ.

[4] Χαρακτηριστικό παράδειγμα συνιστά εν προκειμένω η πρόσφατη περιβαλλοντική νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας. Βλ. *Απ. Παπακωνσταντίνου*, Το άρθρο 24 του Συντάγματος ως πεδίο νομικοπολιτικής έντασης στην πρόσφατη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, Νόμος και Φύση 1997, σ. 578 επ.

[5] Πρβλ., γενικότερα, *Η. Καστανά*, Το δικαίωμα στην ιδιοκτησία: Προς τον εμπλουτισμό του κανονιστικού περιεχομένου και την άρση των δικαιοκρατικών ελλειμμάτων, στο συλλογικό έργο: *Μ. Τσαπόγας/Δ. Χριστόπουλος*, Τα δικαιώματα στην Ελλάδα 1953-2003, 2004, σ. 235 επ.

[6] Πρβλ. *Απ. Παπακωνσταντίνου*, Η αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης, Παρατηρήσεις στη Σ.τ.Ε. Ολομ. 613/2002, ΕΔΔΔΔ 2002, σ. 580 επ., *του ιδίου*, Οικολογικός συνταγματισμός και βιώσιμη ανάπτυξη. Το παράδειγμα των νησιωτικών περιοχών, ΕΔΔΔΔ 2005, σ. 465 επ.

Σ.τ.Ε. 3279/2005, Τμ. Ε΄

Πρόεδρος: *I. Μαρή*

Εισηγητής: *M. Τριπολιτσιώτη*, Πάρεδρος

Ημερομηνία δημοσίευσης: *05.10.2005*

Ανάκληση «ομοίων» πράξεων. Πολεοδομικές αρμοδιότητες. Η Διοίκηση έχει υποχρέωση να ανακαλέσει ατομικές πράξεις της, οι οποίες έχουν όμοιο περιεχόμενο με πράξη που έχει ακυρωθεί με αμετάκλητη δικαστική απόφαση. Η υποχρέωση αυτή δεν επεκτείνεται σε πράξεις που ακυρώθηκαν για πλημμέλεια που αφορά την εξωτερική τους αρμοδιότητα, όπως είναι η αναρμοδιότητα. Απορρίπτεται η αίτηση ακυρώσεως.

Βασικές σκέψεις

«5. Επειδή, κατά γενική αρχή του διοικητικού δικαίου η οποία έχει εφαρμογή εφ' όσον ο νόμος δεν ορίζει το αντίθετο, η Διοίκηση δεν έχει κατ' αρχήν, υποχρέωση να ανακαλέι τις παράνομες πράξεις της για τις οποίες έχει παρέλθει η κατά νόμο προθεσμία προσβολής ή που έχουν προσβληθεί ανεπιτυχώς. Στις περιπτώσεις όμως, κατά τις οποίες με αμετάκλητη δικαστική απόφαση ακυρώνεται ατομική διοικητική πράξη, για το λόγο ότι στηρίχθηκε σε διάταξη αντίθετη προς υπέρτερης τυπικής ισχύος κανόνα δικαίου ή σε κανονιστική πράξη της Διοικήσεως που δεν έχει νόμιμο εξουσιοδοτικό έρεισμα η αρχή αυτή κάμπτεται για τις λοιπές ομοίου περιεχομένου ατομικές διοικητικές πράξεις οι οποίες έχουν εκδοθεί με βάση την ίδια διάταξη, εφ' όσον για την ανάκληση τους υποβληθεί στη Διοίκηση αίτηση σε εύλογο χρόνο μετά τη δημοσίευση της ακυρωτικής αποφάσεως του δικαστηρίου, από πρόσωπο που έχει έννομο συμφέρον. Στην περίπτωση αυτή η Διοίκηση είναι υποχρεωμένη να επανεξετάσει τη νομιμότητα της πράξεως και να προχωρήσει στην ανάκληση της, εντός του πλαισίου της απονεμόμενης από το νομοθέτη διακριτικής ευχέρειας ή

δέσμιας αρμοδιότητας για την έκδοση της, κατ' εκτίμηση των λόγων υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος που τυχόν επιβάλλουν ή αποκλείουν την ανάκληση της, της ανάγκης προστασίας δικαιωμάτων τρίτων που εκτήθησαν καλοπίστως από την εφαρμογή της και του χρόνου που διέρρευσε από την έκδοση της. Εφ' όσον η Διοίκηση, κατ' εκτίμηση των ανωτέρω προϋποθέσεων, προβεί στην ανάκληση της πράξεως που εκδόθηκε κατ' εφαρμογή ανίσχυρης διάταξης, η ενέργεια αυτή δεν αντιστρατεύεται την ανάγκη ασφαλείας του δικαίου και σταθερότητας των διοικητικών καταστάσεων, αλλ αντιθέτως είναι σύμφωνη προς τις αρχές του κράτους δικαίου, της νομιμότητας της δράσεως της Διοικήσεως και της χρηστής διοικήσεως, οι οποίες δεν ανέχονται τη διατήρηση σε ισχύ νομικών ή πραγματικών καταστάσεων που δημιουργήθηκαν, κατά κατάφωρη παραβίαση του δικαίου. Τυχόν δε παράλειψη της Διοικήσεως να ανακαλέσει, υπό τις ανωτέρω προϋποθέσεις, την παράνομη πράξη της, τεκμαιρόμενη με την άπρακτη πάροδο τριμήνου από την υποβολή της αιτήσεως του ενδιαφερομένου, συνιστά παράλειψη οφειλομένης νόμιμης ενέργειας, προσβλητή με αίτηση ακυρώσεως κατά το άρθρο 45 παρ. 4 του π.δ/τος 18/1989 (Σ.τ.Ε. 2176-7/2004 Ολομ.)...

7. Επειδή, η υποχρέωση της Διοικήσεως να ανακαλεί τις παράνομες πράξεις της κατόπιν ακυρωτικής αποφάσεως περιορίζεται, σύμφωνα με τα όσα έχουν εκτεθεί στην τέταρτη σκέψη, στις όμοιες κατά περιεχόμενο με την ακυρωθείσα με αμετάκλητη δικαστική απόφαση πράξεις, οι οποίες ακυρώθηκαν για λόγο αναφερόμενο στην εσωτερική τους νομιμότητα, και δεν εκτείνεται σε περιπτώσεις στις οποίες η πλημμέλεια της πράξης που ακυρώθηκε ήταν σχετική με ζήτημα εξωτερικής νομιμότητας, όπως η αναρμοδιότητα. Επομένως, ο προβαλλόμενος με την κρινόμενη αίτηση λόγος ακυρώσεως, ότι δηλαδή η Διοίκηση, στην προκειμένη περίπτωση, ήταν υποχρεωμένη να ανακαλέσει την 9145/226/1999 απόφαση της Νομάρχου Αθηνών, διότι το Συμβούλιο της Επικρατείας είχε κρίνει ότι οι αιρετοί Νομάρχες, ως όργανα οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως δευτέρου βαθμού, δεν έχουν αρμοδιότητα εκδόσεως πράξεων πολεοδομικού χαρακτήρα, είναι, ανεξαρτήτως των ειδικότερων αιτιολογιών της προσβαλλόμενης πράξης, απορριπτέος ως αβάσιμος. Και τούτο διότι, σύμφωνα με τα όσα εκτέθηκαν παραπάνω, η Διοίκηση δεν είχε, στην υπό κρίση περίπτωση, τέτοια υποχρέωση δεδομένου ότι οι αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας, των οποίων γίνεται επίκληση από τους αιτούντες, αναφέρονται αποκλειστικά σε ζήτημα αρμοδιότητας».

Σχόλιο

Με τη Σ.τ.Ε. Ολομ. 2176/2004^[1] ολοκληρώθηκε και, όπως φαίνεται, παγιώθηκε η μεταστροφή της νομολογίας του Δικαστηρίου για την υποχρέωση της Διοίκησης να ανακαλεί ατομικές πράξεις της, οι οποίες έχουν όμοιο περιεχόμενο με πράξη που έχει ακυρωθεί με αμετάκλητη δικαστική απόφαση^[2]. Συγκεκριμένα, με αυτήν κρίθηκε ότι, σε περίπτωση που με αμετάκλητη δικαστική απόφαση ακυρώνεται ατομική διοικητική πράξη για το λόγο ότι στηρίχθηκε σε διάταξη αντίθετη προς υπέρτερης τυπικής ισχύος κανόνα δικαίου ή σε κανονιστική πράξη που δεν έχει νόμιμο εξουσιοδοτικό έρεισμα, η Διοίκηση είναι υποχρεωμένη να επανεξετάσει τη νομιμότητα της πράξεως και να προχωρήσει στην ανάκλησή της, εφόσον υποβληθεί σχετική αίτηση εντός ευλόγου χρόνου από πρόσωπο που έχει έννομο συμφέρον. Η εν λόγω μεταστροφή είναι ευπρόσδεκτη^[3], αφού εναρμονίζεται πληρέστερα με τις αρχές του κράτους δικαίου, της νομιμότητας και της χρηστής διοίκησης^[4].

Η ανωτέρω πρόσφατη νομολογία αναμένεται να εξειδικευθεί περισσότερο, αφού το Δικαστήριο θα κληθεί να εφαρμόσει σε συγκεκριμένες περιπτώσεις τον εν λόγω κανόνα που διέπλεσε με γνώμονα τις προαναφερόμενες συνταγματικές αρχές. Η εξεταζόμενη απόφαση αποτελεί εν προκειμένω χαρακτηριστικό δείγμα γραφής. Με αυτήν επαναλαμβάνεται εν πρώτοις ο ανωτέρω κανόνας, συγχρόνως, όμως, εξειδικεύεται και οριοθετείται. Κρίνεται έτσι ότι δεν ισχύει, όταν η πλημμέλεια της «όμοιας» πράξης σχετίζεται με την εξωτερική νομιμότητά της, όπως είναι η αναρμοδιότητα. Επομένως, μόνον πλημμέλεια που αφορά την εσωτερική νομιμότητα της πράξης μπορεί να θεμελιώσει σχετική υποχρέωση της Διοίκησης να ανακαλέσει άλλες «όμοιες» ως προς το περιεχόμενό τους πράξεις.

Στην κρινόμενη υπόθεση, προβλήθηκε ως λόγος ακυρώσεως ότι η Διοίκηση ήταν υποχρεωμένη να ανακαλέσει νομαρχιακή απόφαση, με την οποία είχε εγκριθεί τροποποίηση ρυμοτομικού σχεδίου, διότι το Συμβούλιο της Επικρατείας είχε κρίνει ότι οι αιρετοί Νομάρχες, ως όργανα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, δεν έχουν αρμοδιότητα έκδοσης πράξεων πολεοδομικού χαρακτήρα. Το Δικαστήριο έκρινε ότι ο λόγος αυτός

πρέπει να απορριφθεί, αφού οι σχετικές αποφάσεις του αναφέρονται αποκλειστικά σε ζητήματα αρμοδιότητας του διοικητικού οργάνου το οποίο εξέδωσε τις πράξεις που ακυρώθηκαν.

Η ανωτέρω εύλογη και αναμενόμενη εν πολλοίς κρίση αποκτά ιδιαίτερη σημασία ενόψει και της πρόσφατης απόφασης 3661/2005 της Ολομέλειας^[5], με την οποία κρίθηκε ότι η έγκριση και η τροποποίηση των πολεοδομικών σχεδίων οποιασδήποτε κλίμακας και η θέσπιση όρων δόμησης δεν μπορεί να θεωρηθούν ούτε ειδικότερο θέμα, κατά την έννοια του άρθρου 43 παρ. 2 Συντ., ούτε θέμα τοπικού ενδιαφέροντος ή τεχνικού ή λεπτομερειακού χαρακτήρα. Πρέπει, επομένως, να επιχειρούνται μόνον με την έκδοση προεδρικού διατάγματος. Είναι σαφές ότι, εφόσον ακολουθηθεί η άποψη που υιοθετείται με τη σχολιαζόμενη απόφαση, αποτρέπεται ο κίνδυνος να τεθούν εκποδών όλες οι ατομικές πράξεις οργάνων τόσο της κεντρικής διοίκησης (πλην του Προέδρου της Δημοκρατίας) όσο και της τοπικής αυτοδιοίκησης για τον πολεοδομικό σχεδιασμό. Σε αντίθετη περίπτωση θα οδηγούμασταν σε κατάρρευση, δίχως υπερβολή, του πολεοδομικού σχεδιασμού της χώρας.

[1] ΕΔΔΔΔ 2005, σ. 80.

[2] Ρωγμή στη μέχρι τότε πάγια νομολογία του Δικαστηρίου επέφερε η Σ.τ.Ε. 3944/1995. Ακολούθησαν οι αποφάσεις Σ.τ.Ε. 370/1997 και 1032/2003.

[3] Βλ. *Κ. Γιαννακόπουλου*, Η υποχρέωση ανάκλησης ατομικών διοικητικών πράξεων «όμοιων» με ακυρωθείσα πράξη, 1998, *Π. Λαζαράτου*, Η επέκταση των αντικειμενικών ορίων του δεδικασμένου επί «ομοίων» πράξεων στο ελληνικό δίκαιο. Σχόλιο στην Σ.τ.Ε. 370/1997, Δ 1998, σ. 319 επ., *Απ. Παπακωνσταντίνου*, Παρατηρήσεις στην Σ.τ.Ε. Ολομ. 2176/2004, ΕΔΔΔΔ 2005, σ. 83-89.

[4] Αξίζει να σημειωθεί ότι η άποψη αυτή υιοθετείται σε γενικές γραμμές και στη Γαλλία, όπου έχει καταστεί μάλιστα κανόνας δικαίου. Σύμφωνα με το άρθρο 2 του διατάγματος της 28.11.1983: «Lorsqu' une décision juridictionnelle devenue définitive

émanant des tribunaux administratifs ou du Conseil d' Etat a prononcé l' annulation d' une acte non réglementaire par un motif tiré de l' illégalité du règlement dont cet acte fait application, l' autorité compétente est teneu, nonobstant l' expiration des délais de recours, de baire droit à toute demande ayant un objet identique et fondée sur le même motif, lorsque l' acte concerné n' a pas créé de droits au profit des tiers».

[5] Η απόφαση παρουσιάζεται και σχολιάζεται από τον *Απ. Παπακωνσταντίνου* στο δικτυακό τόπο: www.nomosphysics.org.gr.

Σ.τ.Ε. 3661/2005, Ολομέλεια

Πρόεδρος: *Χρ. Γεραρής*

Εισηγητής: *Δ. Πετρούλιας*, Σύμβουλος

Ημερομηνία δημοσίευσης: *04.11.2005*

Οικιστικό περιβάλλον. Πολεοδομικός σχεδιασμός. Νομοθετική εξουσιοδότηση. Τοπική Αυτοδιοίκηση. Η έγκριση και η τροποποίηση των πολεοδομικών σχεδίων οποιασδήποτε κλίμακας και η θέσπιση όρων δόμησης δεν μπορεί να θεωρηθούν ούτε ειδικότερο θέμα, κατά την έννοια του άρθρου 43 παρ. 2 Συντ., ούτε θέμα τοπικού ενδιαφέροντος ή τεχνικού ή λεπτομερειακού χαρακτήρα. Πρέπει, επομένως, να συντελούνται μόνον με την έκδοση προεδρικού διατάγματος. Οι διατάξεις του άρθρου 10 παρ. 1 του ν. 3044/2002, με τις οποίες ανατίθεται η ρύθμιση των ανωτέρω ζητημάτων σε άλλα, πλην του Προέδρου της Δημοκρατίας, όργανα, αντίκεινται στο άρθρο 43 παρ. 2 Συντ. Μειοψηφία ισχυρή. Επιλύει τα γενικότερης σημασίας ζητήματα και παραπέμπει την υπόθεση στο Ε΄ Τμήμα του Δικαστηρίου για περαιτέρω εκδίκαση.

Βασικές σκέψεις

«7. Επειδή, κατά την έννοια των διατάξεων του άρθρου 24 του Συντάγματος, ο πολεοδομικός σχεδιασμός, δηλαδή η πολεοδομική οργάνωση των πόλεων και των οικισμών της χώρας οποιουδήποτε μεγέθους κατά τρόπο που να εξυπηρετεί τη λειτουργικότητα και την ανάπτυξή τους και να επιτύχει την εξασφάλιση των καλύτερων δυνατών όρων διαβιώσεως σ' αυτούς, έχει ευρύτερες συνέπειες, που δεν περιορίζονται στα όρια του συγκεκριμένου οικισμού, αλλ' εκτείνονται σ' ολόκληρη την επικράτεια. Εν όψει της αλληλεπιδράσεως του τρόπου οργανώσεως κάθε οικισμού με τους υπολοίπους και των επεμβάσεων στο φυσικό και το πολιτιστικό περιβάλλον, τις οποίες αφεύκτως συνεπάγεται η πολεοδομική οργάνωση μιας περιοχής. Τούτο, διότι η μορφή κάθε οικισμού της Χώρας, ο τρόπος δομήσεως των κτιρίων του, η σχέση μεταξύ των κοινοχρήστων και των οικοδομησίμων χώρων και τα λοιπά ουσιώδη πολεοδομικά του χαρακτηριστικά είναι πρόδηλο ότι δεν αφορούν μόνον τους κατοίκους του και τις τοπικές αρχές, και μάλιστα σε ένα συγκεκριμένο χρονικό σημείο, που ενδέχεται, εν τούτοις, να καθορίσει κατά τρόπο μη αντιστρεπτό όλη την περαιτέρω εξέλιξή του, αλλ' αποτελεί ζήτημα γενικού ενδιαφέροντος, στο οποίο πρέπει να έχουν λόγο, κατά συνταγματική επιταγή, και κεντρικά κρατικά όργανα. Πράγματι, όπως είναι αδιανόητο να εισάγονται πολεοδομικές ρυθμίσεις ερήμην των ενδιαφερομένων κατοίκων και αρχών, είναι εξ ίσου αδιανόητο να ρυθμίζονται τα σχετικά ζητήματα αποκλειστικώς σε τοπικό επίπεδο, χωρίς την σύμπραξη κεντρικών κρατικών οργάνων. Η αντίθετη άποψη, κατά την οποία τα ανωτέρω δεδομένα αποτελούν ζητήματα προεχόντως τοπικού ενδιαφέροντος, δυνάμενα, επομένως, να ρυθμίζονται αποκλειστικώς από όργανα αποκεντρωμένων και αυτοδιοικουμένων αρχών, εμφανίζει την Χώρα, από απόψεως οικιστικής πολιτικής, ως αποτελούσα ένα απλό μηχανικό άθροισμα αυτόνομων οικισμών, οι οποίοι μπορούν να δομούνται κατά το δοκούν, χωρίς να υπάρχουν οι προς τούτο αρχές και κανόνες, καταλείπει δε η ερμηνεία αυτή χωρίς ρυθμιστικό περιεχόμενο τον, ρητό εν τούτοις, θεμελιώδη ορισμό του άρθρου 24 παρ. 2 του Συντάγματος, κατά τον οποίο η διαμόρφωση, η ανάπτυξη και η πολεοδόμηση των οικισμών στην ρυθμιστική αρμοδιότητα και τον έλεγχο του κράτους. Επομένως, η έγκριση και τροποποίηση των πολεοδομικών σχεδίων

οποιασδήποτε κλίμακος, και η θέσπιση με ρυθμίσεις κανονιστικού χαρακτήρα πάσης φύσεως όρων δομήσεως. Δεν μπορεί να θεωρηθεί ούτε ειδικότερο θέμα, κατά την έννοια του άρθρου 43 παρ. 2 του Συντ., αλλά ούτε και θέμα τοπικού ενδιαφέροντος ή τεχνικού ή λεπτομερειακού χαρακτήρα. Συνεπώς, οι ρυθμίσεις αυτές μπορεί να γίνονται μόνον με την έκδοση προεδρικού διατάγματος. Ο κανόνας εξ άλλου αυτός αφορά τόσο τις αμιγώς κανονιστικές πράξεις (λ.χ. όροι δομήσεως και χρήσεων) και τις πράξεις μικτού χαρακτήρα (λ.χ. τροποποίηση σχεδίου πόλεως με ταυτόχρονο καθορισμό όρων δομήσεως) όσο και τις ατομικές πράξεις (λ.χ. απλή τροποποίηση σχεδίου πόλεως χωρίς ταυτόχρονο καθορισμό όρων δομήσεως) διότι, κατά το Σύνταγμα, ο πολεοδομικός σχεδιασμός συνδέει, λόγω του μεγάλου βαθμού της εσωτερικής συνοχής του, αρρήκτως τις κατηγορίες αυτές πράξεων, κατά τρόπο ώστε η τροποποίηση από άλλο όργανο ατομικής πολεοδομικής ρυθμίσεως να επιδρά αφεύκτως στο υπόλοιπο, κανονιστικό, μέρος αυτής, με αποτέλεσμα τον κίνδυνο ανατροπής της συνοχής της. Δεν ασκεί δε εν προκειμένω επιρροή η κατά το άρθρο 102 παρ. 1 του Συντ., όπως αναθεωρήθηκε το έτος 2001, παροχή της δυνατότητας αναθέσεως στους Ο.Τ.Α. της ασκήσεως αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του Κράτους, ττροεχόντως διότι η δυνατότητα αυτή ευρίσκει, κατά ρητή άλλωστε αναφορά στα πρακτικά Συνεδριάσεων της Επιτροπής Αναθεωρήσεως του Συντάγματος (βλ. σελ. 648), ως όριο την τήρηση των προϋποθέσεων του άρθρου 43 παρ. 2 του Συντάγματος, οι οποίες, κατά τα ήδη εκτεθέντα, δεν συντρέχουν εν προκειμένω. Κατ' ακολουθία των ανωτέρω, οι διατάξεις του άρθρου 1 Ο παρ. 1 του ν. 3044/2002, με τις οποίες ανατίθεται η ρύθμιση των ανωτέρω ζητημάτων σε άλλα, πλην του προέδρου της Δημοκρατίας, όργανα, αντικείμενα στις ως άνω συνταγματικές διατάξεις και δεν είναι εφαρμοστέες. Η ερμηνεία αυτή δεν αφορά την νομοθετική πρόβλεψη εγκρίσεως του Γενικού Πολεοδομικού Σχεδίου - πρώτου σταδίου του πολεοδομικού σχεδιασμού μιας περιοχής, με υπουργική απόφαση ούτε την καθιστά αντιφατική με τον ανωτέρω κανόνα της θεσπίσεως των πολεοδομικών ρυθμίσεων του δεύτερου σταδίου με προεδρικό διάταγμα προεχόντως διότι, κατά τις οικίες διατάξεις (άρθρο 44 παρ. 1, τελευταίο εδάφιο, του Κώδικα Βασικής Πολεοδομικής Νομοθεσίας, π.δ. της, 14/27.7.1999, Δ' 580, που αποδίδει το περιεχόμενο του άρθρου 7 παρ 1 του ν. 1337/1983). όλες οι προβλέψεις του Γενικού Πολεοδομικού Σχεδίου, ακόμη και οι βασικές, μπορεί να ανατραπούν κατά την διαδικασία εγκρίσεως της Πολεοδομικής Μελέτης, με την άσκηση ενστάσεων. Περαιτέρω όμως, οι αρμοδιότητες εφαρμογής των πολεοδομικών σχεδίων και οι συναφείς εκτελεστικές, που δεν έχουν τον κατά τα ανωτέρω γενικότερο χαρακτήρα, επιτρεπώς ανατίθενται σε άλλα, πλην

του Προέδρου της Δημοκρατίας, όργανα. Προς την αρμοδιότητα δε εφαρμογής των πολεοδομικών σχεδίων εξομοιώνεται, από την άποψη αυτή, και η όλως εντετοπισμένη τροποποίησή τους, που μπορεί να επιχειρείται ομοίως με πράξη διάφορη του διατάγματος δεδομένου ότι η τροποποίηση αυτή δεν εμπεριέχει γενικό πολεοδομικό σχεδιασμό αλλά διενεργείται εντός του πλαισίου ευρύτερου σχεδιασμού που έχει ήδη χωρίσει από τα προς τούτο αρμόδια κατά το Σύνταγμα και τον νόμο όργανα. Και οι τελευταίες, όμως, αυτές όλως εντετοπισμένες τροποποιήσεις πολεοδομικών σχεδίων παύουν να διατηρούν τον ως άνω ειδικότερο χαρακτήρα όταν αφορούν προστατευόμενες περιοχές του φυσικού ή πολιτιστικού περιβάλλοντος, λόγω της ιδιαίτερης κατά το Σύνταγμα σημασίας των ως άνω περιοχών, οπότε οι σχετικές ρυθμίσεις πρέπει, στην περίπτωση αυτή, να διενεργούνται με την έκδοση προεδρικού διατάγματος. Η ανωτέρω κρατήσασα γνώμη δεν αγνοεί, ως διατείνεται κατωτέρω μειοψηφούσα γνώμη, τον στοιχειοδέστερο από τους κανόνες που διέπουν τη λειτουργία του Δικαστηρίου, δηλαδή τα συνταγματικά όρια της δικαιοδοσίας του, η δε παραπομπή στην εκεί μνημονευόμενη απόφαση του ΔΕΚ, που πραγματεύεται εντελώς διαφορετικό ζήτημα ερμηνείας διατάξεων του ευρωπαϊκού κοινοτικού δικαίου, είναι μη συναφής προς το προκείμενο ζήτημα. Εξ άλλου, η γνώμη αυτή παραγνωρίζει ευθέως τόσο τη διατύπωση του άρθρου 43 παρ. 2 του Συντάγματος αλλά και την ιστορική ερμηνεία για την εφαρμογή του άρθρου αυτού σε συνδυασμό με 10 νέο άρθρο 102 παρ, 1 του Συντάγματος, όσο και βασικούς κανόνες ερμηνείας, κατά τους οποίους ουδόλως αποκλείεται η γραμματική και τελολογική ερμηνεία συνταγματικών όρων, προκειμένου να εξευρεθούν περιπτώσεις στις οποίες εφαρμόζεται ευθέως και χωρίς ανάγκη νομοθετικής εξειδικεύσεως η τυχόν παρεχόμενη από την οικεία διάταξη συνταγματική προστασία.».

Σχόλιο

Η απόφαση αυτή της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας είναι ιδιαίτερα ενδιαφέρουσα από πολλές απόψεις. Κατ' αρχήν, επιλύει ένα από τα σημαντικότερα ζητήματα του πολεοδομικού δικαίου, δηλαδή την αρμοδιότητα για την άσκηση του πολεοδομικού σχεδιασμού. Επιπλέον, περιλαμβάνει σκέψεις για την ερμηνεία κρίσιμων συνταγματικών διατάξεων, όπως είναι το άρθρο 43 παρ. 2 για τη νομοθετική εξουσιοδότηση και το άρθρο 102 παρ. 1 για τις αρμοδιότητες των Ο.Τ.Α., όπως τροποποιήθηκε με την αναθεώρηση του 2001. Τέλος, προκαλεί εντύπωση η εκτεταμένη και λεπτομερής ανάλυση των νομικών επιχειρημάτων που παρατίθενται στην αιτιολογία τόσο από την πλειοψηφούσα όσο και από τη μειοψηφούσα άποψη. Ανάλυση, η έκταση της οποίας είναι μάλλον ασυνήθιστη, προσλαμβάνει δε κάποτε μορφή έντονης αντιπαράθεσης μεταξύ των δύο απόψεων. Δεν θα ήταν ίσως υπερβολή να ισχυριστεί κανείς ότι ορισμένα σημεία του σκεπτικού θυμίζουν περισσότερο επιστημονικό διάλογο μεταξύ θεωρητικών.

Η αναλυτική αυτή καταγραφή των νομικών επιχειρημάτων στα οποία θεμελιώνεται κάθε άποψη, κατά τα πρότυπα άλλων ανώτατων δικαστηρίων (όπως λ.χ. του γερμανικού Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου), είναι κατ' αρχήν ευπρόσδεκτη. Η νέα αυτή τάση του Συμβουλίου της Επικρατείας, η οποία αρχίζει να εμφανίζεται τα τελευταία χρόνια και αποτυπώνεται με απτό τρόπο στην εξεταζόμενη απόφαση της Ολομέλειας, συμβαδίζει, νομίζουμε, με τις σύγχρονες αντιλήψεις για το περιεχόμενο της δικαστικής προστασίας, όπου κρίσιμη θέση καταλαμβάνει η απαίτηση για επαρκή αιτιολογία των δικαστικών αποφάσεων.

II

Σύμφωνα με την κρίση της πλειοψηφίας, η έγκριση και η τροποποίηση των πολεοδομικών σχεδίων οποιασδήποτε κλίμακας και η θέσπιση όρων δόμησης δεν μπορεί να θεωρηθούν ούτε ειδικότερο θέμα, κατά την έννοια του άρθρου 43 παρ. 2 Συντ., ούτε θέμα τοπικού ενδιαφέροντος ή τεχνικού ή λεπτομερειακού χαρακτήρα. Πρέπει έτσι να συντελούνται μόνον με την έκδοση προεδρικού διατάγματος. Επομένως, οι διατάξεις του άρθρου 10 παρ. 1 του ν. 3044/2002, με τις οποίες

ανατίθεται η ρύθμιση των ανωτέρω ζητημάτων σε άλλα, πλην του Προέδρου της Δημοκρατίας, όργανα, αντίκεινται στο άρθρο 43 παρ. 2 Συντ.

Η ανωτέρω κρίση εκκινεί από τη βασική θέση ότι ο πολεοδομικός σχεδιασμός «έχει ευρύτερες συνέπειες, που δεν περιορίζονται στα όρια του συγκεκριμένου οικισμού, αλλά επεκτείνονται σε ολόκληρη την επικράτεια, ενόψει της αλληλεπίδρασης του τρόπου οργάνωσης κάθε οικισμού με τους υπολοίπους και των επεμβάσεων στο φυσικό και το πολιτιστικό περιβάλλον». Κατά συνέπεια, τα συναφή ζητήματα είναι «γενικού ενδιαφέροντος, για τα οποία πρέπει να έχουν λόγο, κατά συνταγματική επιταγή, και κεντρικά κρατικά όργανα». Τέλος, σύμφωνα με την άποψη αυτή, η νέα διάταξη του άρθρου 102 παρ. 1 Συντ., που αναγνωρίζει τη δυνατότητα στον κοινό νομοθέτη να αναθέτει στους Ο.Τ.Α. την άσκηση αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του Κράτους, «δεν ασκεί εν προκειμένω επιρροή..., προεχόντως διότι η δυνατότητα αυτή ευρίσκει ως όριο την τήρηση των προϋποθέσεων του άρθρου 43 παρ. 2 Συντ.».

III

Σημειώνεται εν πρώτοις ότι σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου, νομοθετική εξουσιοδότηση για τη ρύθμιση ζητημάτων που αφορούν την προστασία του περιβάλλοντος και ιδιαίτερα των προστατευόμενων περιοχών πρέπει να παρέχεται μόνον προς τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας^[1]. Η νομολογία αυτή αποβλέπει, πρωτίστως, στη διασφάλιση των πρόσθετων εγγυήσεων νομιμότητας που συνοδεύουν την έκδοση προεδρικών διαταγμάτων, ιδιαίτερα δε την προηγούμενη επεξεργασία των διαταγμάτων αυτών από το Δικαστήριο^[2].

Σε ορισμένες πάντως περιπτώσεις το Δικαστήριο έκρινε ως συνταγματική νομοθετική εξουσιοδότηση προς υποδεέστερα όργανα της εκτελεστικής εξουσίας, παρόλο που αφορούσε τη ρύθμιση ζητημάτων περιβαλλοντικού χαρακτήρα. Αναφέρεται η Σ.τ.Ε. Ολομ. 1101/2002 ^[3], με την οποία κρίθηκε ότι η προβλεπόμενη στο άρθρο 2 παρ. 2 εδ. α' περιπτ. γ' του ν. 2730/1999 νομοθετική εξουσιοδότηση προς τον Υπουργό ΠΕΧΩΔΕ για τον καθορισμό όρων και περιορισμών δόμησης για την κατασκευή και επέκταση αθλητικών εγκαταστάσεων ενόψει των Ολυμπιακών Αγώνων

του 2004 δεν αντίκειται στο άρθρο 43 παρ. 2 Συντ., εφόσον η ανωτέρω εξουσιοδότηση αναφέρεται σε «ειδικότερο» κατά τη συνταγματική αυτή διάταξη θέμα, είναι δε ειδική και ορισμένη. Η ρωγμή, ωστόσο, αυτή που επέφερε η προαναφερόμενη δικαστική απόφαση στο νομολογιακό οικοδόμημα του Δικαστηρίου θα μπορούσε, ίσως, να αποδοθεί στο γεγονός ότι το Σ.τ.Ε. έλαβε υπόψη στην περίπτωση αυτή το δημόσιο συμφέρον που ανακύπτει από τη διοργάνωση των Αγώνων αυτών στην Ελλάδα[4].

Επισημαίνεται ακόμη ότι σύμφωνα με πάγια νομολογία του Δικαστηρίου δεν προσκρούει στο Σύνταγμα η έγκριση του γενικού πολεοδομικού σχεδίου, η οποία συντελείται, σύμφωνα με το άρθρο 3 παρ. 6 του ν. 1337/1983, με υπουργική απόφαση[5]. Θα ανέμενε λοιπόν κανείς το Δικαστήριο, ακολουθώντας τη νομολογία του αυτή, να δεχθεί τη συνταγματικότητα και των διατάξεων που αναθέτουν σχετικές αρμοδιότητες στους Ο.Τ.Α. Επαρκές έρεισμα παρέχει εν προκειμένω η διάταξη του άρθρου 102 παρ. 1 εδ. δ΄ Συντ., η οποία προστέθηκε με την αναθεώρηση του 2001. Σύμφωνα με αυτή: «Με νόμο μπορεί να ανατίθεται στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης η άσκηση αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του Κράτους». Με τη διάταξη αυτή φαίνεται να τερματίζεται το πρόβλημα για την κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ της Κρατικής Διοίκησης και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, το οποίο αντιμετωπίστηκε αναγκαστικά αποσπασματικά από τη νομολογία. Ο κοινός νομοθέτης μπορεί έτσι να αναθέτει στην Τοπική Αυτοδιοίκηση την άσκηση αρμοδιοτήτων που ανήκουν στην Κρατική Διοίκηση[6]. Η εκτίμηση των αναγκών που υπάρχουν αλλά και των δυνατοτήτων των Ο.Τ.Α. να ανταποκριθούν σε αυτές ανήκει στο νομοθέτη, η σχετική δε κρίση είναι κατ' αρχήν ανέλεγκτη από το δικαστή.

Όπως προκύπτει μάλιστα από τις προπαρασκευαστικές εργασίες της αναθεώρησης[7], η ανωτέρω συνταγματική πρόβλεψη καταλαμβάνει και τις αρμοδιότητες του πολεοδομικού σχεδιασμού. Ίσως, μάλιστα, η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, σύμφωνα με την οποία τα σχετικά ζητήματα ανήκουν στην αρμοδιότητα της Κρατικής Διοίκησης, να αποτέλεσε βασική αιτία για την προσθήκη της διάταξης αυτής στο άρθρο 102 Συντ.[8]. Μετά την αναθεώρηση του 2001 το Δικαστήριο βρέθηκε ενώπιον του διλήμματος που έθετε η νέα αυτή συνταγματική διάταξη, με βάση την οποία καθίσταται συνταγματικά θεμιτή η ανάθεση αρμοδιοτήτων πολεοδομικού σχεδιασμού στους Ο.Τ.Α. Το Δικαστήριο έπρεπε έτσι είτε να εφαρμόσει τη διάταξη αυτή, απεμπολώντας τις αντιλήψεις του για την

αποκλειστική αρμοδιότητα της κρατικής διοίκησης, ως στοιχείου προστασίας του οικιστικού περιβάλλοντος, είτε να οχυρωθεί πίσω από το άρθρο 43 παρ. 2 Συντ. και να αναγνωρίσει μόνον στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας τη σχετική αρμοδιότητα, πραγματοποιώντας μερική υποχώρηση από τη μέχρι σήμερα νομολογία του.

Όπως προκύπτει από το σκεπτικό της απόφασης, προτίμησε τη δεύτερη λύση. Περιέσωσε έτσι τις αντιλήψεις του για κεντρικό σχεδιασμό στην πολεοδόμηση, οι οποίες εναρμονίζονται με τη γενικότερη φιλοπεριβαλλοντική στάση του. Η επιλογή αυτή, ωστόσο, δεν στερείται προβλημάτων. Κατ' αρχήν, συστέλλει δραστικά το κανονιστικό περιεχόμενο μιας διάταξης (άρθρο 102 παρ. 1 εδ. δ' Συντ.) που διακρίνεται, μάλιστα, για τη σαφήνεια της διατύπωσής της. Η λύση αυτή παραπέμπει συνειρμικά σε έναν ασυνήθιστο «ανταγωνισμό» ανάμεσα στον αναθεωρητικό νομοθέτη και στο Δικαστήριο, ο οποίος δεν προάγει, σε κάθε περίπτωση, τη δημοκρατική και δικαιοκρατική λειτουργία του πολιτεύματός μας, αφού η σχετική «αντιπαράθεση» οδηγεί τελικά σε επιλεκτική χαλάρωση και σε διάτρηση του συνταγματικού κειμένου. Επιπλέον, η εν λόγω επιλογή του Δικαστηρίου επιφέρει μείζονα πρακτικά προβλήματα, αφού σημαντικό μέρος του υπάρχοντος πολεοδομικού σχεδιασμού των πόλεων και των οικισμών της χώρας τίθεται εν αμφιβόλω.

[1] Χαρακτηριστική είναι εν προκειμένω η Σ.τ.Ε 1373/2003, με την οποία κρίθηκε ότι η έγκριση, τροποποίηση, επέκταση κλπ. των σχεδίων οικισμών που έχουν για λόγους αρχαιολογικούς, αρχιτεκτονικούς, παραδοσιακούς, τουριστικούς, προστασίας φυσικού περιβάλλοντος, εξασφάλισης του ιδιαίτερου τοπίου και φυσικού κάλλους, γενικότερη σημασία, μπορούν να πραγματοποιηθούν μόνον με προεδρικό διάταγμα. Εξάλλου, σύμφωνα με το σκεπτικό, ο οικιστικός έλεγχος και η ανάπτυξη των ελληνικών ακτών αποτελούν μείζονος σημασίας θέματα, τα οποία υπερβαίνουν το τοπικό ενδιαφέρον και πρέπει να ρυθμίζονται μόνον με προεδρικό διάταγμα και όχι με απόφαση άλλου υποδεέστερου οργάνου της Διοίκησης. Με έρεισμα τις σκέψεις αυτές κρίθηκε ότι αντίκεινται στις διατάξεις του άρθρου 43 παρ. 2 Συντ. οι διατάξεις του από 24-4/3.5.1985 π.δ/τος περί καθορισμού ορίων οικισμών της χώρας μέχρι 2.000 κατοίκους, κατηγοριών τους και καθορισμού όρων και περιορισμών δομήσεώς τους, κατά το μέρος που αναθέτουν στο Νομάρχη την αρμοδιότητα έγκρισης ορίων και καθορισμού όρων δομήσεως οικισμών, οι οποίοι έχουν γενικότερη σημασία, όπως είναι οι παραλιακοί οικισμοί. Στην ίδια κρίση καταλήγει εξάλλου και η Σ.τ.Ε. 397/2003. Επίσης, με τη Σ.τ.Ε. 2084/2003 κρίθηκε ότι από τις διατάξεις του άρθρου 43 παρ. 2 και του άρθρου 24 παρ. 1 και 2 Συντ. προκύπτει ότι η αρμοδιότητα καθορισμού των ορίων των παραλιακών οικισμών και εγκρίσεως, τροποποίησεως και θεσπίσεως όρων

και περιορισμών δομήσεως τους αφορά σε γενικότερο θέμα, το οποίο συνάπτεται με την προστασία των ευπαθών παράκτιων οικοσυστημάτων. Πρέπει ως εκ τούτου να ασκείται η αρμοδιότητα αυτή με προεδρικά διατάγματα και όχι με πράξεις άλλων οργάνων της Διοικήσεως. Επομένως, οι διατάξεις του από 2.4/14.5.1985 π.δ/τος περί μεταβιβάσεως αρμοδιοτήτων στους νομάρχες για την έγκριση και τροποποίηση ρυμοτομικών σχεδίων, καθώς και όρων και περιορισμών δομήσεως αγροτικών οικισμών, κατά το μέρος που αναθέτουν στο νομάρχη την αρμοδιότητα εγκρίσεως και τροποποιήσεως ρυμοτομικών σχεδίων και καθορισμού όρων δομήσεως των παραλιακών οικισμών αντίκεινται στο άρθρο 43 παρ. 2 Συντ. Ο σχετικός λόγος ακυρώσεως εξετάζεται μάλιστα αυτεπάγγελα, ως αναγόμενος στην κατά το Σύνταγμα αρμοδιότητα του εκδόντος οργάνου. Ακόμη, σύμφωνα με τη Σ.τ.Ε. 397/2003 (Τμ. Ε΄) η έγκριση και τροποποίηση του ρυμοτομικού σχεδίου και ο καθορισμός των όρων δομήσεως των παραλιακών οικισμών, ανεξαρτήτως μεγέθους, επιτρέπεται να γίνονται μόνον με προεδρικό διάταγμα. Χαρακτηριστικό είναι, τέλος, το Π.Ε. Ολομ. 262/2003, σύμφωνα με το οποίο η οριοθέτηση υδατορεμάτων, τα οποία ευρίσκονται σε οικισμούς ή περιοχές που λόγω του χαρακτήρα τους χρήζουν ιδιαίτερης προστασίας δεν αποτελεί, κατά την έννοια του άρθρου 43 παρ. 2 Συντ., «ειδικότερο» θέμα, ούτε θέμα «τοπικού» μόνον ενδιαφέροντος, ή «τεχνικού» ή «λεπτομερειακού» χαρακτήρα, διότι αναφέρεται σε οικισμούς και περιοχές που έχουν γενικότερη σημασία για τη χώρα. Κατά συνέπεια, η οριοθέτηση των υδατορεμάτων που βρίσκονται στις περιοχές αυτές δεν επιτρέπεται να ανατεθεί σε άλλο, πλην του Προέδρου της Δημοκρατίας, όργανο της εκτελεστικής εξουσίας. Επομένως, είναι αντισυνταγματική η διάταξη του άρθρου 5 παρ. 3 εδ. β΄ του ν. 3010/2002, κατά το μέρος που ορίζει ότι η επικύρωση της οριοθέτησης ρεμάτων, τα οποία εμπίπτουν σε οικισμούς ή περιοχές της παραπάνω κατηγορίας, γίνεται με αποφάσεις του Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας ή του Υπουργού και όχι με προεδρικό διάταγμα. Σημειώνεται ότι όλες οι ανωτέρω αποφάσεις παρουσιάζονται και σχολιάζονται από τον Απ. Παπακωνσταντίνου στο δικτυακό τόπο www.nomosphysis.org.gr.

[2] Για τα σχετικά με τη νομοθετική εξουσιοδότηση ζητήματα βλ., αντί άλλων, Γ. Παπαδημητρίου, Οι θεσμικές εγγυήσεις για την άσκηση της κανονιστικής αρμοδιότητας και η αρχή του κράτους δικαίου, ανάπτυπο από Νόμος, Αφιέρωμα στον Ν. Παπαντωνίου, 1996, σ. 581 επ.

[3] ΕΔΔΔΔ 2002, σ. 767 με παρατηρήσεις Απ. Παπακωνσταντίνου.

[4] Βλ. Απ. Παπακωνσταντίνου, παρατηρήσεις στη Σ.τ.Ε. Ολομ. 1101/2002, ΕΔΔΔΔ 2002, σ. 779. Έτσι ήδη και ο Α. Γέροντας, Η συνταγματική προστασία της ιδιοκτησίας και αναγκαστική απαλλοτρίωση, 2003, σ. 82-83.

[5] Βλ. Σ.τ.Ε. 509/2003, 2513/2002 Ολομ., 3786/2001, 3023/2001, 2283/2000 Ολομ., 2235/2000 κ.ά.

[6] Βλ. Γ. Παπαδημητρίου-Απ. Παπακωνσταντίνου, Το Σύνταγμα και η διασφάλιση των αναγκαίων πόρων για τη μεταβίβαση αρμοδιοτήτων της κρατικής διοίκησης στην τοπική αυτοδιοίκηση (γνμδ.), ΕΔΔΔΔ τ. 3/2005, σ. 506 επ.

[7] Βλ. Πρακτικά Συζητήσεων Ζ΄ Αναθεωρητικής Βουλής, Συνεδρίαση ΡΜΔ΄ της 21.03.2001, σ. 6174 και 6187.

[8] Πρβλ. Ε. Βενιζέλου, Το αναθεωρητικό κεκτημένο, 2002.

Σ.τ.Ε. 3356/2005, Τμ. Ε΄

Πρόεδρος: Κ. Μενουδάκος, Αντιπρόεδρος

Εισηγητής: Αγγ. Θεοφιλοπούλου, Σύμβουλος

Ημερομηνία δημοσίευσης: 12.10.2005

Οικιστικό περιβάλλον. Αυθαίρετα. Εξαίρεση από την κατεδάφιση αυθαιρέτου κτίσματος σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 15 και 16 του ν. 1337/1983 είναι δυνατή μόνον εφόσον έχει προηγηθεί ένταξη της περιοχής σε πολεοδομικό σχέδιο. Ειδικότερη γνώμη, σύμφωνα με την οποία δεν επιτρέπεται η εξαίρεση από την κατεδάφιση αυθαιρέτων που βρίσκονται σε πυκνοδομημένες περιοχές αυθαιρέτων, αφού δεν μπορεί να θεωρηθεί συνταγματικά θεμιτή η ένταξη στο σχέδιο πόλης των περιοχών αυτών. Απορρίπτεται η έφεση.

Βασικές σκέψεις

«5. Επειδή, όπως προκύπτει από τις ανωτέρω διατάξεις, καθώς και από το σύνολο των διατάξεων του ν. 1337/1983 που αναφέρονται στο θέμα των αυθαιρέτων κατασκευών, με το νομοθέτημα αυτό δεν καταργείται, αλλ' αντιθέτως διατηρείται ο κανόνας της κατεδαφίσεως των αυθαιρέτων, ενώ οι περιπτώσεις εξαιρέσεως από την κατεδάφιση, για την οποία θεσπίζουν ορισμένα κριτήρια οι ανωτέρω διατάξεις, αποτελούν εξαίρεση από το γενικό αυτό κανόνα (ΣτΕ 3632/1992, 1700/1995 κ.α.). Ειδικότερα, με τις διατάξεις αυτές προβλέπεται μεν η αναστολή της κατεδάφισης και των εκτός σχεδίου αυθαίρετων κτισμάτων που έχουν ανεγερθεί πριν την 31.1. 1983, εφόσον συντρέχουν οι προϋποθέσεις που προβλέπονται στο ανωτέρω άρθρο 15 ν. 1337/1983, κατά την έννοια, όμως, των διατάξεων του άρθρου 16 του ίδιου νόμου, η κρίση για την οριστική εξαίρεση από την κατεδάφιση ή όχι των αυθαιρέτων αυτών κτισμάτων χωρεί μόνον μετά την ένταξη της περιοχής σε πολεοδομικό σχέδιο, οπότε και καθίσταται δυνατό να διαπιστωθεί αν συντρέχουν οι προϋποθέσεις που ορίζονται στην παράγραφο 1 του άρθρου αυτού για την εξαίρεση. Κατά συνέπεια, η οριστική εξαίρεση από την κατεδάφιση αυθαίρετου δεν είναι κατά νόμο επιτρεπτή αν δεν έχει προηγηθεί ένταξη της περιοχής σε πολεοδομικό σχέδιο, δεδομένου, άλλωστε, ότι στην περίπτωση αυτή θα είχε ως αποτέλεσμα τη γενικευμένη νομιμοποίηση αυθαιρέτων που θα καθιστούσε αδύνατο ή λίαν δυσχερή τον ορθολογικό πολεοδομικό σχεδιασμό της περιοχής που επιβάλλεται κατά το άρθρο 24 παρ. 2 του Συντάγματος. Ο Σύμβουλος Ν. Ρόζος διατύπωσε την άποψη ότι πυκνοδομημένες περιοχές αυθαιρέτων δεν είναι δυνατόν να ενταχθούν στο σχέδιο πόλεως, διότι η κατά το άρθρο 24 του Συντάγματος ρυθμιστική αρμοδιότητα του Κράτους καθίσταται πλέον αναγνωριστική της αυθαίρετης ιδιωτικής πολεοδομικής δραστηριότητας και, ως εκ τούτου, δεν τίθεται θέμα εξαιρέσεως των αυθαιρέτων αυτών από την κατεδάφιση, κατ' εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 16 του ν. 1337/1983. Περαιτέρω ο ίδιος Σύμβουλος έχει τη γνώμη ότι αν στο Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο ή σε Ζώνη Οικιστικού Ελέγχου ή σε διάταξη χωροταξικού ή πολεοδομικού νόμου προβλέπεται ότι μια εκτός σχεδίου περιοχή δεν θα είναι οικιστική, παύει η αναστολή κατεδαφίσεως αυθαίρετου».

Σχόλιο

Με το ν. 1337/1983 αναγνωρίστηκε η δυνατότητα στους ιδιοκτήτες αυθαίρετων κτισμάτων, που είχαν ανεγερθεί έως την 31.01.1983, να δηλώσουν την ύπαρξή τους στην αρμόδια πολεοδομική αρχή, επιτυγχάνοντας έτσι, υπό συγκεκριμένους όρους, αφενός αναστολή και αφετέρου οριστική εξαίρεση από την κατεδάφισή τους. Αναγκαία προϋπόθεση γι' αυτό ήταν να «μην παραβλάπτουν υπέρμετρα την πόλη ή τον οικισμό», καθώς και το «άμεσο ή πλατύτερο περιβάλλον». Σκοπός του νόμου ήταν να δοθεί λύση στο χρονίζον πρόβλημα των αυθαίρετων κατασκευών, που εντάθηκε κυρίως μετά τη δεκαετία του 1960 στις περιοχές γύρω από τα αστικά κέντρα. Βασική αιτία ήταν η αστυφιλία που γιγαντώθηκε την περίοδο αυτή, αλλά και η μακρά απραξία της Διοίκησης, η οποία ανέχθηκε ουσιαστικά το φαινόμενο είτε λόγω εγγενών αδυναμιών στη λειτουργία της είτε λόγω έλλειψης πολιτικής βούλησης να ελέγξει το πρόβλημα.

Το πρόβλημα επιχείρησε να αντιμετωπίσει ο ανωτέρω νόμος, αναγνωρίζοντας μάλλον την προτεραιότητα στην ανάγκη επίλυσης του σημαντικού αυτού κοινωνικού προβλήματος παρά στην προστασία του περιβάλλοντος. Με τις διατάξεις αυτές ο νομικός κανόνας της κατεδάφισης των αυθαιρέτων κτισμάτων μετατράπηκε σε εξαίρεση και, αντίστροφα, η εξαίρεση σε κανόνα. Οι συνέπειες για το οικιστικό και το φυσικό περιβάλλον είναι, είκοσι περίπου χρόνια μετά, ιδιαίτερα εμφανείς, ενώ τα νομικά του αποτελέσματα εξακολουθούν να απασχολούν τα δικαστήρια.

Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η εξεταζόμενη απόφαση του Ε΄ Τμήματος του Συμβουλίου της Επικρατείας (επταμ. σύνθεση), η οποία ερμηνεύει και εφαρμόζει τις σημαντικότερες ίσως διατάξεις του υπόψη νόμου, δηλαδή τα άρθρα 15 και 16. Σύμφωνα με αυτήν, η οριστική εξαίρεση από την κατεδάφιση αυθαιρέτου δεν είναι επιτρεπτή, αν δεν έχει προηγηθεί ένταξη της περιοχής σε πολεοδομικό σχέδιο. Η σχετική κρίση είναι εύλογη, αφού σύμφωνα με το άρθρο 16 του ν. 1337/1983 η εν λόγω εξαίρεση αφορά αυθαίρετα κτίσματα, τα οποία βρίσκονται εκτός σχεδίου πόλης και εντάσσονται σε πολεοδομικό σχέδιο. Σε αντίθετη περίπτωση, δεν θα ήταν δυνατή

η διαπίστωση ως προς τη συνδρομή των προϋποθέσεων που θεσπίζει ο νόμος. Επιπλέον, η ανωτέρω κρίση ήταν αναμενόμενη, ενόψει και της ιδιαίτερα αυστηρής «φιλοπεριβαλλοντικής» νομολογίας του Δικαστηρίου, η οποία αποκρυσταλλώθηκε σταδιακά κατά τη διάρκεια της τελευταίας δεκαπενταετίας.

Αξίζει, τέλος, να αναφερθεί η μειωηφούσα άποψη που περιλαμβάνεται στην απόφαση. Σύμφωνα με αυτήν «πυκνοδομημένες περιοχές αυθαιρέτων δεν είναι δυνατόν να ενταχθούν στο σχέδιο πόλεως, διότι η κατά το άρθρο 24 του Συντάγματος ρυθμιστική αρμοδιότητα του Κράτους καθίσταται πλέον αναγνωριστική της αυθαίρετης ιδιωτικής πολεοδομικής δραστηριότητας και, ως εκ τούτου, δεν τίθεται θέμα εξαιρέσεως των αυθαιρέτων αυτών από την κατεδάφιση, κατ' εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 16 του ν. 1337/1983». Πρόκειται ασφαλώς για μια ιδιαίτερα προωθημένη αντίληψη, η οποία επιχειρείται να θεμελιωθεί απευθείας στο άρθρο 24 Συντ. Συνέπειά της θα ήταν η υποχρέωση της Διοίκησης να προβεί σε κατεδάφιση όλων των αυθαίρετων κτισμάτων σ' αυτές τις περιοχές. Υιοθέτηση της άποψης θα είχε, εξάλλου, πιθανό επακόλουθο τη μη εφαρμογή ως αντισυνταγματικών σειράς νεώτερων νομοθετικών διατάξεων, με τις οποίες επιχειρείται η «νομιμοποίηση» χιλιάδων αυθαίρετων κτισμάτων που βρίσκονται κυρίως σε προάστια των μεγάλων πόλεων.

Σ.τ.Ε. 2531/2005, Τμ. Ε΄

Πρόεδρος: *Κ. Μενουδάκος*, Αντιπρόεδρος

Εισηγητής: *Π. Πικραμμένος*, Σύμβουλος

Ημερομηνία δημοσίευσης: *11.08.2005*

Παραδεκτό αίτησης ακυρώσεως. Προθεσμία. Δικαίωμα δικαστικής προστασίας. Σύμφωνη με το Σύνταγμα και την ΕΣΔΑ ερμηνεία του νόμου. Καθορισμός αιγιαλού. Η δημοσίευση πράξεως διοικητικού καθορισμού της οριογραμμής του αιγιαλού και της παραλίας δεν κινεί την προθεσμία για την προσβολή της διοικητικής αυτής πράξης εκ μέρους των θιγομένων με αίτηση ακυρώσεως, ανεξαρτήτως του μήκους της καθοριζόμενης οριογραμμής και του αριθμού των ιδιοκτησιών που επηρεάζονται. Ως προς το ζήτημα αυτό δεν δικαιολογείται διάκριση μεταξύ εντετοπισμένου και μη εντετοπισμένου καθορισμού, εφόσον μάλιστα δεν επιβάλλεται η τήρηση διαδικασίας δημοσιότητας ή πρόσκληση των ενδιαφερομένων προς συμμετοχή στη διαδικασία έκδοσης της πράξεως, ούτε ενημέρωσής τους. Επομένως, η προθεσμία προσβολής της ανωτέρω πράξεως κινείται από την κοινοποίηση ή τη γνώση της από τους θιγόμενους ιδιοκτήτες. Το χρονικό διάστημα των πέντε μηνών που μεσολαβεί από τη δημοσίευση της πράξης έως την άσκηση της αιτήσεως ακυρώσεως δεν υπερβαίνει τον εύλογο χρόνο. Επιλύεται το ανακύψαν ζήτημα.

Βασικές σκέψεις

«9. Επειδή, εξάλλου κατά την έννοια του άρθρου 46 παρ. 1 του π.δ/τος 18/1989 που έχει μνημονευθεί σε προηγούμενη σκέψη, ερμηνευόμενου ενόψει των ανωτέρω συνταγματικών διατάξεων και του άρθρου 6 παρ. 1 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου (που κυρώθηκε με το ν.δ. 53/1974 Α' 256), με το οποίο επίσης διασφαλίζεται το δικαίωμα παροχής δικαστικής προστασίας, η προθεσμία για την άσκηση αιτήσεως ακυρώσεως κατά ατομικής πράξεως δημοσιευτέας στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως δεν αρχίζει καταρχήν από μόνη την δημοσίευση για εκείνους στους οποίους αφορά αμέσως η πράξη ή των οποίων θίγεται δικαίωμα. Επομένως, η δημοσίευση πράξεως διοικητικού καθορισμού της οριογραμμής του αιγιαλού, του παλαιού αιγιαλού και της παραλίας δεν κινεί την προθεσμία για την προσβολή από τους ιδιοκτήτες των θιγομένων ακινήτων της διοικητικής αυτής πράξεως με αίτηση ακυρώσεως ανεξαρτήτως του μήκους της καθοριζόμενης οριογραμμής και του αριθμού των ιδιοκτησιών που επηρεάζονται, δεδομένου ότι ως προς το ζήτημα αυτό δεν δικαιολογείται διάκριση μεταξύ εντετοπισμένου και μη εντετοπισμένου καθο-

ρισμού. Κατ' ακολουθίαν αυτού, η προθεσμία προσβολής της πράξεως κινείται από την κοινοποίηση ή την γνώση της από τους θιγομένους ιδιοκτήτες, η γνώση δε αυτή μπορεί να τεκμαίρεται από τα πραγματικά περιστατικά και τα εν γένει δεδομένα της συγκεκριμένης περιπτώσεως, στα οποία περιλαμβάνονται και η έκταση της οριογραμμής που καθορίζεται με την διοικητική αυτή πράξη, ο αριθμός των ιδιοκτησιών, στις οποίες αφορούν τα καθοριζόμενα όρια και το χρονικό διάστημα που παρήλθε από την δημοσίευση της πράξεως, λαμβανομένου υπ' όψιν και του γεγονότος ότι δεν επιβάλλεται κατά νόμο η τήρηση οιασδήποτε διαδικασίας δημοσιότητας ή πρόσκληση των ενδιαφερομένων προς συμμετοχή στην διαδικασία εκδόσεως της πράξεως, αλλά ούτε καν ενημέρωσή τους (πρβλ. Σ.Ε. 2274/1998, 5358/1995)...».

Σχόλιο

Η απόφαση συνιστά χαρακτηριστικό δείγμα της τάσης που υιοθετεί τα τελευταία χρόνια το Συμβούλιο της Επικρατείας για την περαιτέρω ενδυνάμωση του δικαιώματος δικαστικής προστασίας, το οποίο κατοχυρώνεται, ως γνωστόν στο άρθρο 20 παρ. 1 Συντ. (σε συνδυασμό με το άρθρο 25 παρ. 1 εδ. β' Συντ.) και στο άρθρο 6 παρ. 1 της ΕΣΔΑ, αποτελεί δε ένα από τα θεμελιωδέστερα συστατικά στοιχεία της αρχής του κοινωνικού κράτους δικαίου. Σύμφωνα με την πάγια νομολογία των δικαστηρίων «ο κοινός νομοθέτης δεν κωλύεται να θεσπίζει διαδικαστικούς περιορισμούς για την άσκηση της προσφυγής (αίτησης, αγωγής κ.λπ.), με την οποία ζητείται δικαστική προστασία, όπως είναι η καθιέρωση αποκλειστικής ή αποσβεστικής προθεσμίας, που αποβλέπει στο να καταστήσει προσεκτικό τον προσφεύγοντα, να άρει την αβεβαιότητα στις έννομες σχέσεις και να περιφρουρήσει το γενικότερο δημόσιο συμφέρον που επιβάλλει ασφαλή, αλλά και ταχεία εκκαθάριση εκκρεμών διαφορών. Οι περιορισμοί αυτοί δεν πρέπει πάντως να είναι υπέρμετροι ή τόσο αυστηροί, ώστε να περιορίζουν ουσιωδώς ή να ματαιώνουν στην πράξη το δικαίωμα σε παροχή έννομης προστασίας» (βλ. ενδεικτικά Α.Ε.Δ. 11/2001, ΕΔΔΔΔ 2003, σ. 772).

Το Συμβούλιο της Επικρατείας ολοκληρώνει εν προκειμένω τη μεταστροφή που

είχε πραγματοποιήσει στην πάγια μέχρι τότε νομολογία του με την παραπεμπτική απόφαση 1332/2004 της πενταμελούς σύνθεσης του Ε΄ Τμήματος[1]. Υιοθετώντας τις πρωτοποριακές σχετικά κρίσεις της, προβαίνει σε μία σύμφωνη με το Σύνταγμα και την ΕΣΔΑ -συσταλτική ή, ακόμη, «διορθωτική»-ερμηνεία του άρθρου 46 παρ. 1 του π.δ. 18/1989, που προβλέπει ότι η προθεσμία για την άσκηση αίτησης ακυρώσεως αρχίζει «από την επομένη της κοινοποιήσεως της προσβαλλομένης πράξεως ή της δημοσιεύσεώς της, αν την τελευταία επιβάλλει ο νόμος ή διαφορετικά από τότε που ο αιτών έλαβε πλήρη γνώση της πράξεως».

Με γνώμονα την ερμηνευτική αυτή μέθοδο καταλήγει στην κρίση ότι η δημοσίευση πράξεως διοικητικού καθορισμού της οριογραμμής του αιγιαλού και της παραλίας δεν κινεί την προθεσμία για την προσβολή της από τους ιδιοκτήτες των θιγόμενων ακινήτων με αίτηση ακυρώσεως, ανεξαρτήτως του μήκους της καθοριζόμενης οριογραμμής και του αριθμού των ιδιοκτησιών που επηρεάζονται, δεδομένου ότι ως προς το ζήτημα αυτό δεν δικαιολογείται διάκριση μεταξύ εντετοπισμένου και μη εντετοπισμένου καθορισμού, εφόσον μάλιστα δεν επιβάλλεται η τήρηση διαδικασίας δημοσιότητας ή πρόσκληση των ενδιαφερομένων προς συμμετοχή στη διαδικασία έκδοσης της πράξεως ούτε ενημέρωσής τους. Επομένως, η προθεσμία προσβολής της ανωτέρω πράξεως κινείται από την κοινοποίηση ή τη γνώση της από τους θιγόμενους ιδιοκτήτες.

Η κρίση αυτή επιφέρει ουσιαστικά ρωγμή στη μέχρι σήμερα πάγια νομολογία του Δικαστηρίου που αναφέρεται στην έναρξη της προθεσμίας για την προσβολή των γνωστών στη θεωρία[2] ως «ατομικών πράξεων γενικού περιεχομένου» ή «γενικών ατομικών πράξεων». Οι εν λόγω πράξεις αποτελούν σύνολο δημοσιευτών ατομικών πράξεων[3], κινούνται δε στο μεταίχμιο της κλασικής διάκρισης των διοικητικών πράξεων σε ατομικές και κανονιστικές[4]. Ο χαρακτηρισμός μίας διοικητικής πράξης ως γενικής ατομικής αποδεικνύεται συχνά κρίσιμος, αφού σε περίπτωση που αφορά πολλά πρόσωπα ή σχέσεις, που ο αριθμός τους είναι άγνωστος στη Διοίκηση, η προθεσμία για την προσβολή της με αίτηση ακυρώσεως αρχίζει από τη δημοσίευσή της. Αντίθετα, σε περίπτωση που αφορά περιορισμένη ρύθμιση (λ.χ. επί τροποποίησης ρυμοτομικού σχεδίου ή διάνοιξης μίας οδού σε ένα και μόνον οικοδομικό τετράγωνο), η ανωτέρω προθεσμία αρχίζει από την κοινοποίηση σε εκείνον που αφορά η πράξη ή από τη γνώση του. Στην πρώτη, δηλαδή, περίπτωση, οι γενικές ατομικές πράξεις εξομοιώνονται, ως προς την έναρξη της προθεσμίας προσβολής τους, με τις

κανονιστικές πράξεις, ενώ στη δεύτερη με τις ατομικές^[5].

Η κρίση της απόφασης δεν μεταβάλλει απλά την πάγια ως σήμερα νομολογία για την έναρξη της προθεσμίας στην περίπτωση του καθορισμού αιγιαλού ή παραλίας^[6]. Επιπλέον, προδιαγράφει πιθανόν ανάλογη εξέλιξη στην αντίστοιχη νομολογία του Δικαστηρίου και για άλλες γενικές ατομικές πράξεις. Δεν χωρεί αμφιβολία ότι η προοπτική που ανοίγει η απόφαση είναι ευπρόσδεκτη, αφού αφενός ενδυναμώνει το δικαίωμα δικαστικής προστασίας και αφετέρου εναρμονίζει το περιεχόμενό του με σύγχρονες αντιλήψεις για το κράτος δικαίου.

^[1] ΕΔΔΔΔ 2004, σ. 818, με παρατηρήσεις του Απ. Παπακωνσταντίνου.

^[2] Βλ. Επ. Σπηλιωτόπουλου, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, 2001, σ. 113.

^[3] Τέτοιες πράξεις είναι σύμφωνα με τη νομολογία ιδίως: η έγκριση των γενικών πολεοδομικών σχεδίων και των σχεδίων πόλεων, κατά το μέρος που δεν καθορίζει όρους δόμησης (Σ.τ.Ε. 2281/1992, 488/1991), ο χαρακτηρισμός μίας περιοχής ως οικιστικής (Σ.τ.Ε. 1643/1991), η επιβολή υποχρεωτικού αναδασμού (Σ.τ.Ε. 4067/1981, 1477/1978), η κήρυξη αναδασμού (Σ.τ.Ε. 3456/1983) και αναδάσωσης (Σ.τ.Ε. 4730/1995), ο καθορισμός της οριογραμμής του αιγιαλού (Σ.τ.Ε. 4177/2001, 3702/2000, 2312/2000, 2816/1999, 1598/1990, 1733/1986), η κλήση προς στράτευση (Σ.τ.Ε. 480/1987), η απομάκρυνση μνημείων και η απόφαση για εκταφή των νεκρών από νεκροταφείο (Σ.τ.Ε. 3378/1995), η αναπροσαρμογή των συντάξεων (Σ.τ.Ε. 1249/1994) κ.ά.

^[4] Πρβλ. Απ. Παπακωνσταντίνου, Παρατηρήσεις στη Σ.τ.Ε. 1332/2004, όπ.π. (σημ. 2), σ. 821.

^[5] Στην πράξη, ο χαρακτηρισμός μίας γενικής ατομικής πράξης ως «μη εντοπισμένης» συνεπάγεται συχνά την ουσιαστική αδυναμία των ενδιαφερομένων να ασκήσουν εμπρόθεσμα αίτηση ακυρώσεως, αφού, κατά κανόνα, δεν πληροφορούνται έγκαιρα τη δημοσίευση των σχετικών πράξεων. Στην περίπτωση αυτή η δημοσίευση αποτελεί, όπως και στις κανονιστικές πράξεις, αμάχητο τεκμήριο ότι έλαβαν γνώση

του νομικού κανόνα όλοι οι πολίτες. Βλ. *A. Μαρκαντωνάτου - Καλτσά, Διοικητικό Δίκαιο. Εισαγωγή - θεμελιώδεις έννοιες*, 2004, σ. 148.

[6] Βλ. ενδεικτικά Σ.τ.Ε. 4177/2001, 3702/2000, 2312/2000, 2816/1999, 806/1984, 352-3/1984.

Σ.τ.Ε. 2617/2005, Τμ. Ε΄

Πρόεδρος: *K. Μενουδάκος*, Αντιπρόεδρος

Εισηγητής: *B. Αραβαντινός*, Πάρεδρος

Ημερομηνία δημοσίευσης: 26.08.2005

Δικαίωμα παροχής δικαστικής προστασίας (άρθρο 20 παρ. 1 Συντ.). Αίτηση ακυρώσεως. Προθεσμία. Χαρακτηρισμός αυθαιρέτων. Η διαφορά που γεννάται από απόφαση του Νομάρχη για τον χαρακτηρισμό κτίσματος εντός δασικής περιοχής ως αυθαίρετου είναι ακυρωτική. Αντισυνταγματική η διάταξη του άρθρου 114 παρ. 3 του ν. 1892/1990, με την οποία θεσπίζεται προθεσμία πέντε ημερών για την προσβολή της ανωτέρω απόφασης. Παραπέμπεται το ζήτημα στην Ολομέλεια του Δικαστηρίου σύμφωνα με το άρθρο 100 παρ. 5 Συντ.

Βασικές σκέψεις

«4. Επειδή, όπως έχει κριθεί, κατά τις προπαρατεθείσες διατάξεις του άρθρου 114 του ν. 1892/1990, ως ισχύουν, ερμηνευόμενες εν αναφορά και προς τις διατάξεις των άρθρων 95 παρ. 1 εδ. α' και 3 και 94 παρ. 1 του Συντάγματος, η διαφορά που γεννάται από την απόφαση του νομάρχου περί χαρακτηρισμού κτίσματος εντός δασικής περιοχής ως αυθαιρέτου είναι διαφορά ακυρωτική και όχι διαφορά ουσίας και, συνεπώς, παρά την χρήση από τον νόμο του όρου «προσφυγή» το προβλεπόμενο ένδικο μέσο συνιστά αίτηση ακυρώσεως, μεταφερθείσα από το Συμβούλιο της Επικρατείας στον αρμόδιο Πρόεδρο του Διοικητικού Πρωτοδικείου, η απόφαση του οποίου υπόκειται σε έφεση ενώπιον του Ε' Τμήματος του Συμβουλίου της Επικρατείας, κατ' ανάλογη εφαρμογή του άρθρου 5 του ν. 702/1977 (Α' 268), μη εφαρμοζόμενης ως αντισυνταγματικής της διατάξεως του προτελευταίου εδαφίου της παραγρ. 3 του άρθρου 114 του Ν. 1892/1990 ως ισχύει (πρβλ. ΣΕ 3193/2000 Ολομ., 5352/1995, 6236/1996, 2848/1997, 2628/2000 κ.ά.).

5. Επειδή, από την διάταξη άρθρου 20 παρ. 1 του Συντάγματος δεν αποκλείεται στον νομοθέτη να θέτει περιορισμούς, υπό τους οποίους ασκείται το κατοχυρούμενο από τη διάταξη αυτή δικαίωμα προς παροχή έννομης προστασίας από δικαστήριο, αλλ' οι περιορισμοί αυτοί δεν επιτρέπεται να περιστέλλουν τη δυνατότητα προσφυγής στα δικαστήρια κατά τέτοιο τρόπο ή σε τέτοιο βαθμό ώστε το δικαίωμα αυτό να προσβάλλεται στον ίδιο του τον πυρήνα. Δύναται, συνεπώς, ο νομοθέτης, θεσπίζοντας προϋποθέσεις προσφυγής στα δικαστήρια, να καθορίζει και προθεσμίες, μέσα στις οποίες οφείλει να ενεργήσει ο θιγόμενος, εφόσον όμως, οι προθεσμίες αυτές είναι επαρκείς ώστε να εξασφαλίζεται στους ενδιαφερομένους η δυνατότητα προσφυγής στο αρμόδιο δικαστήριο προς διεκδίκηση των δικαιωμάτων τους (πρβλ. ΑΕΔ 2/1999, ΣΕ 3581/1999 Ολομ.).

6. Επειδή, κατά την άποψη του Τμήματος, η οριζόμενη από τις ανωτέρω διατάξεις πενθήμερη προθεσμία προσφυγής στην δικαιοσύνη κατά διαταγών κατεδαφίσεως αυθαιρέτων σε δασικές εκτάσεις, είναι τόσο σύντομη ώστε, κατά τα διδάγματα τηςκοινής πείρας, δεν εξασφαλίζεται στους θιγομένους η δυνατότητα να προβούν στις αναγκαίες ενέργειες για την διεκδίκηση των δικαιωμάτων τους με την άσκηση του προβλεπομένου από τις ίδιες διατάξεις ενδίκου βοηθήματος και, συνεπώς, με τη ρύθμιση αυτή θίγεται ο πυρήνας του συνταγματικού δικαιώματος προς παροχή εννόμου προστασίας, δεδομένου μάλιστα ότι, σύμφωνα με τις διατάξεις αυτές, εντός του εν λόγω πενθημέρου πρέπει, με ποινή απαραδέκτου, όχι μόνον να κατατεθεί το

σχετικό δικόγραφο, αλλά και να κοινοποιηθεί με την πράξη ορισμού δικασίμου στην αντίδικο Διοίκηση. Συνεπώς, η διάταξη του άρθρου 114 παρ. 3 του Ν. 1892/1990, όπως αυτή ισχύει μετά την αντικατάσταση της με το άρθρο 45 παρ. 1 του Ν. 2145/1993, με την οποία θεσπίζεται η ανωτέρω προθεσμία πέντε (5) ημερών από την κοινοποίηση στον ενδιαφερόμενο ή την τοιχοκόλληση της διαταγής κατεδαφίσεως αυθαιρέτου σε δασική έκταση, είναι ανίσχυρη ως αντίθετη στο άρθρο 20 παρ. 1 του Συντάγματος. Ανίσχυρου δε ούσης της ως άνω διατάξεως, η άσκηση αιτήσεως ακυρώσεως κατά των διαταγών κατεδαφίσεως αυθαιρέτων κτισμάτων σε δασική έκταση πρέπει να θεωρηθεί ότι υπόκειται στην γενική εξηκονθήμερη προθεσμία ασκήσεως αιτήσεως ακυρώσεως που προβλέπει το άρθρο 46 του Π.Δ/τος 18/1989 (Α' 8)».

Σχόλιο

I

Το δικαίωμα παροχής δικαστικής προστασίας συνιστά αναμφίβολα ένα από τα σημαντικότερα συστατικά στοιχεία της αρχής του κράτους δικαίου, αφού χωρίς τη διασφάλισή του δεν νοείται αποτελεσματική άσκηση των θεμελιωδών δικαιωμάτων[1]. Το πλήρες κανονιστικό περιεχόμενο του άρθρου 20 παρ. 1 Συντ., όπου κατοχυρώνεται το δικαίωμα αυτό, προκύπτει σε συνδυασμό αφενός με την αρχή του κράτους δικαίου (άρθρο 25 παρ. 1 εδ. α' Συντ.) και αφετέρου με την επιταγή του άρθρου 25 παρ. 1 εδ. β' Συντ. για την υποχρέωση των κρατικών οργάνων να διασφαλίζουν την ανεμπόδιστη και αποτελεσματική άσκηση των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Κρίσιμη ερμηνευτική λειτουργία επιτελεί εν προκειμένω και η διάταξη του άρθρου 6 παρ. 1 της ΕΣΔΑ[2], που κατοχυρώνει το δικαίωμα σε δίκαιη δίκη, όπως ερμηνεύεται και εφαρμόζεται από την πλούσια νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου[3].

Σύμφωνα με την πάγια νομολογία των ανώτατων δικαστηρίων μας το άρθρο 20 παρ. 1 Συντ. «καταλείπει στον κοινό νομοθέτη την αρμοδιότητα να θεσπίζει τις ειδικότερες προϋποθέσεις προσφυγής στα δικαστήρια, αρκεί με αυτές να μην αναιρείται, ούτε να περιορίζεται ουσιωδώς, το εν λόγω δικαίωμα»[\[4\]](#). Με γνώμονα την κρίση αυτή, τα δικαστήρια υιοθετούν, σε γενικές γραμμές, μια ιδιαίτερα φιλελεύθερη στάση[\[5\]](#), διασφαλίζουν δε επαρκή και αποτελεσματική προστασία του.

Όρια των περιορισμών που μπορεί να θέτει ο κοινός νομοθέτης είναι ασφαλώς η αρχή της αναλογικότητας και ο πυρήνας του δικαιώματος. Για να θεωρηθεί έτσι ένας περιορισμός ως συνταγματικά θεμιτός πρέπει να εξυπηρετεί ορισμένο λόγο δημοσίου συμφέροντος, ο οποίος να συνάπτεται με τη διευκόλυνση της λειτουργίας των δικαστηρίων και την πρόοδο της δίκης, να μην παραβιάζει τον πυρήνα του δικαιώματος, οδηγώντας σε κατάργησή του ή σε ουσιώδη περιορισμό του, και να μην αντίκειται στις αρχές της *stricto sensu* αναλογικότητας και της αναγκαιότητας. Εξάλλου, σύμφωνα με τη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου οι εν λόγω περιορισμοί δεν πρέπει να παραβιάζουν την αρχή της αναλογικότητας[\[6\]](#), να αναιρούν την ουσία του δικαιώματος[\[7\]](#) ή την αποτελεσματικότητά του[\[8\]](#).

Η εξεταζόμενη απόφαση κινείται στο πλαίσιο της ανωτέρω προγενέστερης πάγιας νομολογίας. Ενδιαφέρον παρουσιάζουν η ρητή αναφορά της στον «πυρήνα του δικαιώματος» και οι κρίσεις της για τη συνταγματικότητα διατάξεων που προβλέπουν ιδιαίτερα σύντομες προθεσμίες για την άσκηση αίτησης ακυρώσεως. Σύμφωνα με την κρίση του Δικαστηρίου: «Από τη διάταξη του άρθρου 20 παρ. 1 του Συντάγματος δεν αποκλείεται στο νομοθέτη να θέτει περιορισμούς, υπό τους οποίους ασκείται το κατοχυρούμενο από τη διάταξη αυτή δικαίωμα προς παροχή έννομης προστασίας από δικαστήριο, αλλ' οι περιορισμοί αυτοί δεν επιτρέπεται να περιστέλλουν τη δυνατότητα προσφυγής στα δικαστήρια κατά τέτοιο τρόπο ή σε τέτοιο βαθμό, ώστε το δικαίωμα αυτό να προσβάλλεται στον ίδιο τον πυρήνα του. Δύναται, συνεπώς, ο νομοθέτης, θεσπίζοντας προϋποθέσεις προσφυγής στα δικαστήρια, να καθορίζει και προθεσμίες μέσα στις οποίες οφείλει να ενεργήσει ο θιγόμενος, εφόσον όμως οι προθεσμίες αυτές είναι επαρκείς, ώστε να εξασφαλίζεται στους ενδιαφερόμενους η δυνατότητα προσφυγής στο αρμόδιο δικαστήριο προς διεκδίκηση των δικαιωμάτων τους».

Με έρεισμα τις σκέψεις αυτές, το Δικαστήριο κρίνει ότι η προβλεπόμενη από το άρθρο 114 παρ. 3 του ν. 1892/1990, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 45 παρ. 1 του ν. 2145/1993, πενθήμερη προθεσμία για την άσκηση αίτησης ακύρωσης κατά διαταγών κατεδάφισης αυθαιρέτων σε δασικές εκτάσεις αντίκειται στο άρθρο 20 παρ. 1 Συντ., αφού θεωρείται «τόσο σύντομη ώστε, κατά τα διδάγματα της κοινής πείρας, δεν εξασφαλίζεται στους θιγόμενους η δυνατότητα να προβούν στις αναγκαίες ενέργειες για τη διεκδίκηση των δικαιωμάτων τους... Συνεπώς, με τη ρύθμιση αυτή θίγεται ο πυρήνας του συνταγματικού δικαιώματος προς παροχή εννόμου προστασίας, δεδομένου μάλιστα ότι, σύμφωνα με τις διατάξεις αυτές, εντός του εν λόγω πενθημέρου πρέπει, με ποινή απαραδέκτου, όχι μόνον να κατατεθεί το σχετικό δικόγραφο, αλλά και να κοινοποιηθεί με την πράξη ορισμού δικασίμου στην αντίδικο Διοίκηση».

Η κρίση αυτή είναι εύλογη, θέτει δε επί τάπητος το ζήτημα της συνταγματικότητας σειράς νομοθετικών διατάξεων που προβλέπουν υπερβολικά σύντομες προθεσμίες για την άσκηση των σχετικών ενδίκων βοηθημάτων με αποτέλεσμα να περιορίζεται ουσιωδώς ή ακόμη να αναιρείται στην πράξη το δικαίωμα δικαστικής προστασίας. Το ζήτημα αν μια τέτοια προθεσμία αντίκειται στο Σύνταγμα και την ΕΣΔΑ κρίνεται βέβαια πάντοτε ενόψει των συγκεκριμένων περιστάσεων και ιδιαιτεροτήτων. Ο δικαστής σταθμίζει εν προκειμένω το δημόσιο συμφέρον που εξυπηρετεί η σύντομη προθεσμία (λ.χ. προστασία του δασικού περιβάλλοντος, όπως στην υπόψη περίπτωση) και τους ιδιαίτερους λόγους επείγοντος που επιβάλλουν την ταχεία επίλυση του ζητήματος (λ.χ. διασφάλιση της δημόσιας υγείας), από τη μια πλευρά, και το βασικό δημοκρατικό δικαίωμα του πολίτη να του παρασχεθεί έννομη προστασία από τα δικαστήρια για να αναπτύξει σ' αυτά τις απόψεις του για τα δικαιώματα ή τα συμφέροντά του, από την άλλη.

Το δικαίωμα παροχής δικαστικής προστασίας συνδυάζεται εξάλλου συνήθως με άλλα συνταγματικά δικαιώματα, τα οποία διακυβεύονται από πράξεις ή παραλείψεις της Διοίκησης. Χαρακτηριστικό παράδειγμα προσφέρει η εξεταζόμενη απόφαση για την κατεδάφιση αυθαιρέτων κτισμάτων σε δασικές εκτάσεις. Ο ουσιώδης περιορισμός του δικαιώματος παροχής δικαστικής προστασίας επιφέρει αντίστοιχο περιορισμό του δικαιώματος της ιδιοκτησίας (άρθρο 17 Συντ.), αφού αναιρείται ουσιαστικά η δυνατότητα προβολής του ενώπιον των δικαστηρίων. Θα επρόκειτο δηλαδή για ταυτόχρονη παραβίαση τόσο του δικαιώματος παροχής δικαστικής προστασίας όσο

και του δικαιώματος της ιδιοκτησίας. Το γεγονός αυτό επηρεάζει άμεσα τις σχετικές δικαιοτικές σταθμίσεις και επιτείνει την ανάγκη διασφάλισης του δικαιώματος παροχής δικαστικής προστασίας.

Σε κάθε περίπτωση, δεν μπορεί να θεωρηθεί ως συνταγματικά ανεκτή προθεσμία, η οποία αποβλέπει ουσιαστικά στην αδρανοποίηση του άρθρου 20 παρ. 1 Συντ. Η επιβεβλημένη από την αρχή του κράτους δικαίου «φιλελεύθερη ανάγνωση» της συνταγματικής αυτής διάταξης διευκολύνεται σημαντικά από την πρόβλεψη του άρθρου 25 παρ. 1 εδ. β΄ Συντ., η οποία προστέθηκε με την αναθεώρηση του 2001 και επιβάλλει την υποχρέωση στα αρμόδια κρατικά όργανα να διασφαλίζουν την αποτελεσματική άσκηση των θεμελιωδών δικαιωμάτων.

II

Αξίζει να σημειωθεί ότι η απόφαση επαναλαμβάνει την πρόσφατη νομολογία του Δικαστηρίου, όπως αυτή παγιώνεται μετά την Σ.τ.Ε. 3193/2000 Ολομ.[\[9\]](#) Σύμφωνα με αυτήν η διαφορά που γεννάται από την απόφαση του Νομάρχη για κατεδάφιση αυθαιρέτων σε δασικές εκτάσεις είναι ακυρωτική και όχι διαφορά ουσίας, όπως υπολαμβάνει το άρθρο 114 του ν. 1892/1990. Το Δικαστήριο προσφεύγει εν προκειμένω ρητά στη μέθοδο της σύμφωνης με το Σύνταγμα (άρθρα 94 παρ. 1 και 95 παρ. 1 εδ. α΄) ερμηνείας των κρίσιμων νομοθετικών διατάξεων. Πρόκειται αναμφίβολα για ορθή κρίση, η οποία εναρμονίζεται με τη συνταγματικά προβλεπόμενη διάκριση των διοικητικών διαφορών σε ακυρωτικές και ουσίας[\[10\]](#). Διάκριση, η οποία καθίσταται επίκαιρη ενόψει του εκτεταμένου φαινομένου «μετατροπής» ακυρωτικών διαφορών σε ουσίας[\[11\]](#).

[1] Βλ., αντί άλλων, *N. Κλαμαρή*, Το δικαίωμα δικαστικής προστασίας κατά το άρθρο 20 παρ. 1 Συντ. 1975, 1989, *A. Μανιτάκη*, Η διπλή νομική φύση του δικαιώματος παροχής δικαστικής προστασίας, Δ 1982, σ. 631 επ., *Γ. Παπαδημητρίου*, Η συνταγματική καθιέρωση της δικαστικής προστασίας, Δ 1982, σ. 594 επ.

[2] Βλ. *Απ. Παπακωνσταντίνου*, Η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας για το άρθρο 6 παρ. 1 της ΕΣΔΑ, Διδικ 1995, σ. 11 επ.

[3] Πρβλ. γενικότερα *K. Χρυσόγονου*, Η ενσωμάτωση της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου στην εθνική έννομη τάξη, 2001.

[4] Σ.τ.Ε. 521/2000, ΤοΣ 2000, σ. 592 επ., με σχόλιο του *Απ. Παπακωνσταντίνου*. Πρβλ. ενδεικτικά *A.E.Δ. 2/1999*, 48/1982, Σ.τ.Ε. 862/2001, ΕΔΔΔ 2001, σ. 703, με παρατηρήσεις *Απ. Παπακωνσταντίνου*, 1577/2000, ΕΔΔΔ 2001, σ. 685, με παρατηρήσεις *Απ. Παπακωνσταντίνου*, 853/1999, 3621/1995 Ολομ., Α.Π. 20/1998 Ολομ., ΤοΣ 1998, σ. 1000, με σημείωμα *Απ. Παπακωνσταντίνου*, Α.Π. 150/1997 Ολομ., ΤοΣ 1997, σ. 985, με σχόλιο *Απ. Παπακωνσταντίνου*.

[5] Βλ. *Απ. Παπακωνσταντίνου*, Η συνταγματικότητα της κατάργησης των ενδίκων μέσων, ΤοΣ 1997, σ. 985 επ., *του ιδίου*, Ζητήματα Δημοσίου Δικαίου από τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας (2000-2001), 2002, σ. 61-180, όπου και περαιτέρω βιβλιογραφία και νομολογία.

[6] Βλ. ΕΔΑΔ απόφαση της 28ης Οκτωβρίου 1998, *Ait-Mouhoub* κατά Γαλλίας.

[7] Βλ. ΕΔΑΔ απόφαση της 15ης Φεβρουαρίου 2000, *Garcia Manibardo* κατά Ισπανίας.

[8] Βλ. ΕΔΑΔ απόφαση της 28ης Οκτωβρίου 1998, *Ait-Mouhoub* κατά Γαλλίας.

[9] ΕΔΔΔ 2001, σ. 103, με παρατηρήσεις *Απ. Παπακωνσταντίνου*.

[10] Πρβλ., πρόχειρα, *Απ. Παπακωνσταντίνου*, Η σύμφωνη με το Σύνταγμα ερμηνεία του ν. 1406/1983, Διδικ 1997, σ. 832 επ. όπου και περαιτέρω βιβλιογραφία και νομολογία.

[11] Πρβλ. ιδίως *Β. Καράκωστα*, Οι περί της αρμοδιότητας των Διοικητικών Δικαστηρίων νεαρές διατάξεις, *ΔιΔικ* 1999, σ. 1321 επ.

Σ.τ.Ε. 2604/2005, Τμ. Ε΄

[Ζ.Ο.Ε. Τήνου]

Πρόεδρος: *Κ. Μενουδάκος*, Αντιπρόεδρος

Εισηγητής: *Αθ. Ράντος*, Σύμβουλος

Ημερομηνία δημοσίευσης: 26.08.2005

Οικιστικό περιβάλλον. Ιδιοκτησία. Οι περιορισμοί στην ιδιοκτησία που τίθενται από π.δ. με το οποίο καθορίζεται Ζώνη Οικιστικού Ελέγχου (Ζ.Ο.Ε.) δεν αντίκεινται στο Σύνταγμα, εφόσον θεσπίζονται με κριτήρια αντικειμενικά χάριν της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος, τεκμηριώνονται από τα στοιχεία του φακέλου και δεν εξαφανίζουν ούτε καθιστούν την ιδιοκτησία αδρανή σε σχέση με τον προορισμό της. Απορρίπτεται η αίτηση ακυρώσεως.

Βασικές σκέψεις

«7. Επειδή, ως προς την μνημονευθείσα στην προηγούμενη σκέψη ρύθμιση του

άρθρου 4 παρ. 23 του προσβαλλόμενου διατάγματος, κατά την οποία «δεν επιτρέπεται η δόμηση σε γήπεδα με κλίση μεγαλύτερη του 35% ...», προβάλλεται, ως λόγος ακυρώσεως, ότι αυτή είναι μη νόμιμη, διότι αναιρεί την δυνατότητα δομήσεως στο μεγαλύτερο μέρος της νήσου, αγνοώντας την μορφολογία του εδάφους της, χωρίς να συντρέχει αποχρών προς τούτο λόγος, με συνέπεια να παραβιάζονται οι αρχές του ορθολογικού χωροταξικού σχεδιασμού και οι προστατευτικές της ιδιοκτησίας διατάξεις του άρθρου 17 του Συντάγματος και του πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της Ευρωπαϊκής Συμβάσεως Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ).

8. Επειδή, η θεσπιζόμενη κατά τις διατάξεις που μνημονεύθηκαν στην σκέψη 4 Ζ.Ο.Ε. αποβλέπει στον οικιστικό έλεγχο περιαστικών εκτός σχεδίου περιοχών, αφ' ενός προς πρόληψη της περαιτέρω επιδεινώσεως των προβλημάτων τους και προς προστασία του περιβάλλοντος στις περιοχές αυτές και αφ' ετέρου προς παρεμπόδιση της δημιουργίας δεδομένων και πραγματικών καταστάσεων που θα είχαν ως συνέπεια να δυσχεραίνεται ο μελλοντικός σχεδιασμός της περιοχής. Εν όψει δε του χαρακτήρα των περιλαμβανομένων στην Ζ.Ο.Ε. περιοχών ως αποτελούμενων από ακίνητα εκτός σχεδίου, τα οποία δεν Αφορίζονται προς δόμηση, οι καθοριζόμενοι κατ' εξουσιοδότηση των ως άνω διατάξεων όροι και περιορισμοί δομήσεως και χρήσεων γης, δυνάμενοι να εξικνούνται και μέχρις ολοσχερούς απαγορεύσεως της δομήσεως σε περιοχές στις οποίες η ιδιαίτερη φύση τους και η εξυπηρέτηση των ως άνω σκοπών το επιβάλλουν, πρέπει να έχουν ως περιεχόμενο, σύμφυτο, άλλωστε, με τους ανωτέρω σκοπούς θεσπίσεως της Ζ.Ο.Ε., την πρόβλεψη όλων των, κατά την εκτίμηση της Διοικήσεως, υπαγορευόμενων από την ανάγκη προστασίας κάθε συγκεκριμένης περιοχής μέτρων. Εφ' όσον δε τα μέτρα" αυτά αφ' ενός θεσπίζονται με αντικειμενικά κριτήρια χάριν της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος και τεκμηριώνονται από τα στοιχεία του φακέλου και αφ' ετέρου δεν εξαφανίζουν ούτε καθιστούν την ιδιοκτησία αδρανή σε σχέση με τον προορισμό της, δεν προσκρούουν στο άρθρο 17 του Συντάγματος ούτε στο άρθρο 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ.

9. Επειδή, στην προκειμένη περίπτωση, όπως προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου και, ειδικότερα, από τις εισηγήσεις της Διευθύνσεως Χωροταξίας του Υπουργείου ΠΕ.ΧΩ.ΔΕ. προς το Κεντρικό ΣΧΟΠ, ο επίμαχος όρος δομήσεως υπαγορεύθηκε από την ανάγκη να εναρμονίζεται κάθε αρχιτεκτονική σύνθεση κατά την ανέγερση, επέκταση ή κατασκευή κτιρίου προς την φυσική μορφολογία και υφή του εδάφους και να μην καταστρέφει τα χαρακτηριστικά στοιχεία του τοπίου, τόσο τα

φυσικά όσο και τα ανθρωπογενή. Συνεπώς, η επίμαχη απαγόρευση, που αφορά την δόμηση σε περιοχές εκτός σχεδίου με κλίση μεγαλύτερη του 35%, δηλαδή σε περιοχές κατά κοινή πείρα ακατάλληλες προς δόμηση χωρίς ουσιώδη αλλοίωση της γεωμορφολογίας του εδάφους, και μάλιστα σε νήσο, το φυσικό περιβάλλον της οποίας είναι, κατά τα αυτά στοιχεία, αξιόλογο και εν πολλοίς αδιατάρακτο, το δε ανθρωπογενές ιδιαίτερα σημαντικό, θεσπίζεται νομίμως και εντός των ορίων της οικείας νομοθετικής εξουσιοδοτήσεως και δεν παραβιάζει τις προστατευτικές της ιδιοκτησίας ως άνω διατάξεις. Επομένως, ο περί του εναντίου λόγος ακυρώσεως πρέπει να απορριφθή ως αβάσιμος...

11. Επειδή, κατά το άρθρο 4 παρ. 4 του προσβαλλόμενου διατάγματος, « η ελάχιστη απόσταση τοποθέτησης των κτισμάτων, ανεξαρτήτως χρήσεως, από την καθορισμένη γραμμή αιγιαλού δεν μπορεί να είναι μικρότερη από τα 100 μέτρα». Κατά της ρυθμίσεως αυτής προβάλλεται, ως λόγος ακυρώσεως, ότι αυτή είναι ιδιαιτέρως επαχθής για τις ιδιοκτησίες, τις οποίες αφορά, διότι ισοδυναμεί με απαλλοτρίωση τους, ότι η ρύθμιση δεν υπαγορεύεται από υπέρτερη ανάγκη, ότι είναι δυσμενέστερη εν σχέσει προς την ισχύσασα στο παρελθόν αντίστοιχη απαγόρευση σε ζώνη 50 μέτρων και ότι παραβιάζει την αρχή της αναλογικότητας και ευρίσκεται εκτός των ορίων της εξουσιοδοτήσεως. Ο λόγος αυτός ακυρώσεως πρέπει, εν όψει των εκτεθέντων σε προηγουμένη σκέψη, να απορριφθή ως αβάσιμος διότι η ρύθμιση αυτή, υπαγορευόμενη, κατά τα στοιχεία του φακέλου, από την ανάγκη ανασχέσεως της δομήσεως πλησίον των ακτών της νήσου, οι οποίες αποτελούν ιδιαίτερο ευαίσθητο οικοσύστημα που χρήζει προστασίας, είναι νόμιμη και ευρίσκεται εντός των ορίων της νομοθετικής εξουσιοδοτήσεως. Δεν απαγορεύεται δε ούτε προσκρούει σε συνταγματική ή άλλη διάταξη ή αρχή, όπως αβασίμως προβάλλεται, η μεταβολή των όρων της κατ' εξαίρεση επιτρεπομένης δομήσεως σε εκτός σχεδίου ακίνητα, ακόμη και αν αυτή επηρεάζει δυσμενώς την δυνατότητα δομήσεως, εφ' όσον η μεταβολή αυτή επιχειρείται υπό τους όρους και προϋποθέσεις που εξετάθησαν στην σκέψη 8. Ειδικότερα, εφ' όσον η ρύθμιση επιβάλλεται για τον ανωτέρω σκοπό προστασίας των ακτών από την δόμηση και τείνει στην εξυπηρέτηση του, αβασίμως προβάλλεται παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας κατά την θέσπιση της ρυθμίσεως, εν όψει μάλιστα του γεγονότος ότι οι αιτούντες δεν επικαλούνται άλλο πρόσφορο και ηπιώτερο μέσο που θα απέληγε στο αυτό επίπεδο προστασίας του προστατευόμενου εννόμου αγαθού».

Σχόλιο

Η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας δέχεται, ως γνωστόν, την προτεραιότητα της προστασίας του περιβάλλοντος σε σχέση με την ιδιοκτησία. Ο κανόνας αυτός ισχύει, κατά μείζονα λόγο, στις περιπτώσεις όπου πρόκειται για προστατευόμενες περιοχές και ευαίσθητα οικοσυστήματα. Όπως δέχεται έτσι η απόφαση, προκειμένου για τα εκτός σχεδίου ακίνητα, τα οποία δεν προορίζονται προς δόμηση, οι σχετικοί όροι και περιορισμοί δόμησης και χρήσεων γης μπορεί να «εξικνούνται και μέχρις ολοσχερούς απαγορεύσεως της δομήσεως». Με αφετηρία τις ανωτέρω παραδοχές το Δικαστήριο κρίνει, μεταξύ άλλων, ότι η απαγόρευση δόμησης σε γήπεδα με κλίση μεγαλύτερη του 35%, καθώς και η απαγόρευση τοποθέτησης των κτισμάτων, ανεξαρτήτως χρήσης, σε απόσταση μικρότερη των 100 μέτρων από τη γραμμή του αιγιαλού, δεν αντίκεινται στις διατάξεις του άρθρου 17 Συντ. ούτε του άρθρου 1 ΠΠΠ της ΕΣΔΑ, που κατοχυρώνουν το δικαίωμα της ιδιοκτησίας.

Ο έλεγχος των περιορισμών με βάση την αρχή της αναλογικότητας και τα κριτήρια που χρησιμοποιούνται στις σχετικές δικαιοτικές σταθμίσεις δεν προκύπτουν πάντοτε με καθαρότητα, όπως θα ανέμενε κανείς. Η δίκαιη ισορροπία όμως που πρέπει να υπάρχει ανάμεσα στην προστασία του περιβάλλοντος και το δικαίωμα της ιδιοκτησίας πιθανόν να κλονίζεται, όταν οι εν λόγω περιορισμοί φαίνονται, ενόψει των συγκεκριμένων νομικών και πραγματικών δεδομένων και των διδαγμάτων της κοινής πείρας, ιδιαίτερα δραστικοί, δυσανάλογοι ή μη αναγκαίοι. Στις περιπτώσεις αυτές προβάλλει η ανάγκη για αυστηρότερο έλεγχο με βάση την αρχή της αναλογικότητας. Παράλληλα, επιτείνεται η ανάγκη για διαφανέστερη και λεπτομερέστερη αιτιολόγηση των δικαστικών αποφάσεων με την παράθεση ιδίως των κρίσιμων στοιχείων που καθορίζουν το περιεχόμενο των *in concreto* δικαιοκτικών σταθμίσεων.

Σ.τ.Ε. 2601/2005, Τμ. Ε΄

[Caretta-Caretta]

Πρόεδρος: *Κ. Μενουδάκος*, Αντιπρόεδρος

Εισηγητής: *Ν. Ρόζος*, Σύμβουλος

Ημερομηνία δημοσίευσης: *26.08.2005*

Φυσικό περιβάλλον. Ιδιοκτησία. Αρχή αναλογικότητας. Σύμβαση της Βέρνης. Caretta-Caretta. Για να επιτευχθεί ο συνταγματικός στόχος της διαφύλαξης του περιβάλλοντος επιτρέπεται η λήψη μέτρων, τα οποία συνίστανται τόσο στη μεταβολή του προορισμού των ακινήτων όσο και στον περιορισμό της χρήσης τους. Τα μέτρα αυτά πρέπει όμως να τηρούνται την αρχή της αναλογικότητας. Εάν έχουν ως αποτέλεσμα την ουσιώδη στέρηση της χρήσης ακινήτου κατά τον προορισμό του, γεννάται αξίωση του θιγόμενου ιδιοκτήτη να του καταβληθεί αποζημίωση ανάλογα με την έκταση, την ένταση και τη χρονική διάρκεια της ανωτέρω στέρησης. Το θέμα της αποζημίωσης ρυθμίζεται πάντως αυτοτελώς, σύμφωνα με το άρθρο 22 παρ. 1 του ν. 1650/1986, και δεν επηρεάζει την κρίση σχετικά με τον χαρακτηρισμό έκτασης ως περιοχής προστασίας ή ως περιφερειακής ζώνης προστασίας. Απορρίπτεται η αίτηση ακυρώσεως.

Βασικές σκέψεις

«6. Επειδή με το άρθρο 24 του Συντάγματος, όπως ίσχυε κατά τη δημοσίευση του προσβαλλόμενου π.δ/τος, ορίζεται ότι «Ι. Η προστασία του φυσικού και

πολιτιστικού περιβάλλοντος αποτελεί υποχρέωση του Κράτους. Για τη διαφύλαξη του το Κράτος έχει υποχρέωση να παίρνει ιδιαίτερα προληπτικά ή κατασταλτικά μέτρα ...» ενώ με το άρθρο 17 αυτού ότι «Η ιδιοκτησία τελεί υπό την προστασία του Κράτους, τα δικαιώματα όμως που απορρέουν από αυτή δεν μπορούν να ασκούνται σε βάρος του γενικού συμφέροντος. 2. Κανείς 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 ...». Κατά την έννοια των ανωτέρω συνταγματικών διατάξεων, τα εμπράγματα δικαιώματα προστατεύονται επί ακινήτου, όπως η κυριότητα, στο πλαίσιο του προορισμού του ακινήτου, που περιλαμβάνει το φάσμα των επιτρεπτών χρήσεων του, οι οποίες καθορίζονται κυριαρχικός είτε απ' ευθείας από συνταγματικές διατάξεις είτε από το νομοθέτη ή, κατ' εξουσιοδότηση του, από τη Διοίκηση σε συμφωνία με το Σύνταγμα. Προκειμένου δε να επιτευχθεί ο συνταγματικός στόχος της διαφυλάξεως του φυσικού περιβάλλοντος, επιτρέπεται η λήψη μέτρων συνισταμένων τόσο στη μεταβολή του προορισμού των ακινήτων όσο και στον περιορισμό του φάσματος των δυνατών χρήσεων τους ή την ένταση της εκμεταλλεύσεως αυτών. Τα μέτρα αυτά πρέπει να θεσπίζονται με σεβασμό προς τη συνταγματική αρχή της αναλογικότητας, δηλαδή να είναι πρόσφορα για την επίτευξη του ανωτέρω στόχου και να μην υπερβαίνουν το αναγκαίο προς τούτο μέτρο, πλην δεν απαγορεύεται να έχουν ως αποτέλεσμα την ουσιώδη στέρηση της χρήσεως ακινήτου κατά τον προορισμό του. Στην τελευταία αυτή περίπτωση γεννάται αξίωση του θιγόμενου ιδιοκτήτη να του καταβληθεί αποζημίωση ανάλογα με την έκταση, την ένταση και τη χρονική διάρκεια της ανωτέρω στέρησης (Σ.τ.Ε. 3067/2001, πρβλ. Σ.τ.Ε. 784/1999, 4575/1998, επίσης Σ.τ.Ε.Ολομ. 1029/1985, 1821/1995)...

8. Επειδή με τις αναφερόμενες στην προηγούμενη σκέψη διατάξεις, προκειμένου να επιτευχθεί ο συνταγματικός στόχος της διαφυλάξεως του φυσικού περιβάλλοντος επιτρέπεται να χαρακτηρίζονται εκτάσεις ως περιοχές προστασίας της φύσεως ή ως ζώνες προστασίας αυτών και να επιβάλλονται προληπτικά ή κατασταλτικά μέτρα που συνεπάγονται την απαγόρευση της αναπτύξεως ορισμένων δραστηριοτήτων σε αυτές ή τη χρήση τους για ορισμένο σκοπό, τηρούμενης της αρχής της αναλογικότητας. Εξ άλλου, κατά την έννοια της ανωτέρω διατάξεως του άρθρου 22 παρ. 1 του Ν. 1650/1986, ερμηνευομένης εν όψει των συνταγματικών αρχών που αναφέρονται στην έκτη σκέψη, αν τα μέτρα αυτά έχουν ως αποτέλεσμα ουσιώδη στέρηση της χρήσεως της ιδιοκτησίας κατά τον προορισμό της, όπως αναφέρεται στην έκτη σκέψη, είτε η

ιδιοκτησία αυτή ευρίσκεται σε περιοχή προστασίας της φύσεως είτε σε ζώνη προστασίας της, η αποζημίωση του ιδιοκτήτη δεν ανήκει απλώς στη διακριτική ευχέρεια της Διοικήσεως, αλλά γεννάται αξίωση του προς αποζημίωση, η οποία θεμελιώνεται ευθέως στη διάταξη αυτή, αδιαφόρως αν έχει περιληφθεί η σχετική ρήτρα στην κανονιστική πράξη επιβολής των περιοριστικών όρων και απαγορεύσεων. Το δικαίωμα αυτό του ιδιοκτήτη ασκείται με την υποβολή αιτήσεως στη Διοίκηση, με την οποία αυτός μπορεί να ζητήσει και συγκεκριμένο τρόπο αποζημιώσεως του, εκ των προβλεπομένων στο ανωτέρω άρθρο, (ανταλλαγή με έκταση του Δημοσίου -παραχώρηση κατά χρήση δημόσιας εκτάσεως σε παραπλήσια περιοχή για ανάλογη χρήση ή εκμετάλλευση - καταβολή εφ' άπαξ ή περιοδικής αποζημιώσεως -μεταφορά συντελεστή δομήσεως), τον οποίο, η Διοίκηση οφείλει να αποδεχθεί αν αυτό είναι δυνατό υπό τα νομικά και πραγματικά δεδομένα της υποθέσεως. Σε αντίθετη περίπτωση, ο θιγόμενος ιδιοκτήτης αποζημιώνεται με έναν από τους λοιπούς εκ των προαναφερομένων τρόπων, κατά τη σχετική κρίση της Διοικήσεως, η οποία πρέπει να αιτιολογείται και ως προς την επιλογή του τρόπου αποζημιώσεως. Το θέμα, πάντως, της αποζημιώσεως ρυθμίζεται κατά το νόμο αυτοτελώς και δεν επηρεάζει την κρίση σχετικά με τον χαρακτηρισμό εκτάσεως ως περιοχής προστασίας ή ως περιφερειακής ζώνης προστασίας και με την επιβολή περιοριστικών μέτρων.

9. Επειδή στην προκειμένη περίπτωση, με το προσβαλλόμενο από 1-22.12.1999 π.δ/μα που εκδόθηκε κατ' εξουσιοδότηση, πλην άλλων, των άρθρων 19 παρ. 3 και 21 παρ. 1 και 2 του Ν. 1650/1986 χαρακτηρίστηκαν ως Εθνικό Πάρκο η θαλάσσια έκταση του κόλπου του Λαγανά και νήσων Στροφάδων και χερσαία έκταση του δήμου Ζακυνθίων και του δήμου Λαγανά, ως περιφερειακή δε ζώνη του ανωτέρω πάρκου, δηλαδή ως ζώνη προστασίας του, χερσαία έκταση του δήμου Ζακυνθίων και του δήμου Λαγανά, με σκοπό, μεταξύ άλλων, την προστασία και διατήρηση των παραλίων ωτοκίας της θαλάσσιας χελώνας και του χώρου (θαλάσσιου και χερσαίου) που τις περιβάλλει αλλά και πολλών άλλων βιοτόπων της περιοχής. Προκειμένου να επιτευχθεί ο σκοπός αυτός, στη χερσαία έκταση του πάρκου καθώς και στην περιφερειακή ζώνη του επιβάλλονται κατά περιοχές ορισμένοι περιορισμοί ως προς την ανάπτυξη δραστηριοτήτων σε αυτές ή τη χρήση τους για ορισμένο σκοπό. Οι ρυθμίσεις αυτές επιτρέπεται, κατ' αρχήν, να θεσπισθούν κατ' εξουσιοδότηση των διατάξεων, των οποίων γίνεται επίκληση στο προοίμιο του προσβαλλόμενου π.δ/τος, όπως αναφέρεται στην έκτη και την όγδοη σκέψη. Περαιτέρω, στο άρθρο 8 παρ. 4 του προσβαλλόμενου διατάγματος (άρθρο 9 παρ. 4 μετά την αναρίθμηση του άρθρου

αυτού με το άρθρο 1 περ. Η του από 29.10-27.11.2003 π.δ/τος) προβλέπεται ότι σε όλο το χερσαίο τμήμα του Εθνικού Πάρκου εφαρμόζονται οι ρυθμίσεις του άρθρου 22 του Ν. 1650/1986. Σύμφωνα, όμως, με όσα αναφέρονται στις προηγούμενες σκέψεις, εάν, συνεπεία των επιβαλλομένων περιορισμών και απαγορεύσεων, επέρχεται ουσιώδης στέρηση της χρήσεως της ιδιοκτησίας κατά τον προορισμό της ώστε να ανακύπτει, κατά τα προαναφερόμενα, υποχρέωση αποζημιώσεως του ιδιοκτήτη, γεννάται ευθέως, βάσει του ανωτέρω άρθρου 22 του Ν. 1650/1986, αξίωση προς αποζημίωση όχι μόνον για τα ακίνητα που περιλαμβάνονται στα όρια του καθοριζομένου εθνικού πάρκου αλλά και για εκείνα που ευρίσκονται στην περιφερειακή ζώνη προστασίας του, όπως η ιδιοκτησία της αιτούσης εταιρείας. Κατά συνέπεια, τυχόν υφιστάμενο δικαίωμα αποζημιώσεως για τις τελευταίες αυτές ιδιοκτησίες δεν επηρεάζεται από την παρ. 4 του άρθρου 8 του προσβαλλόμενου π.δ/τος, στην οποία γίνεται ρητή αναφορά στην προαναφερόμενη διάταξη του νόμου σε σχέση μόνον με τα ακίνητα που ευρίσκονται στην περιοχή του Εθνικού Πάρκου. Είναι, επομένως, απορριπτέος ο λόγος ακυρώσεως, με τον οποίο προβάλλεται ότι, κατά παράβαση των άρθρων 17 παρ. 1 και 2 και 4 παρ. 5 του Συντάγματος και του άρθρου 1 του πρώτου προσθέτου πρωτοκόλλου της Ευρωπαϊκής Συμβάσεως των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, το προσβαλλόμενο διάταγμα περιορίζει, και μάλιστα αναδρομικώς, ιδιοκτησιακά δικαιώματα της αιτούσας χωρίς ταυτόχρονα να προβλέπεται η καταβολή αποζημιώσεως...».

Σχόλιο

Η απόφαση, ακολουθώντας την παράδοση της νομολογίας του Δικαστηρίου για την προστασία της Caretta-Caretta στη Ζάκυνθο^[1], επιφέρει, δίχως υπερβολή, τομή σε ό,τι αφορά τις αποφάνσεις του για τη σχέση περιβάλλοντος - ιδιοκτησίας. Σπάνια οι σχετικές κρίσεις είναι τόσο ειδικές και συγκεκριμένες για την επίμαχη αυτή σχέση, ενώ παράλληλα φαίνεται να αποκαθιστούν σε σημαντικό βαθμό τα δικαιοκρατικά ελλείμματα που προκύπτουν σε κάποιες περιπτώσεις από τη μέχρι σήμερα νομολογία

του[2] και διαταράσσουν τη δίκαιη ισορροπία που πρέπει να υπάρχει ανάμεσα στην προστασία του περιβάλλοντος και την ανάγκη διασφάλισης του δικαιώματος στην ιδιοκτησία.

Η αναφορά στην αρχή της αναλογικότητας ως βασικού γνώμονα για τις δικαιοκτικές σταθμίσεις μεταξύ των διακυβευόμενων συμφερόντων και η σαφέστερη οριοθέτηση της σχέσης περιβάλλοντος – ιδιοκτησίας αποτελούν τα σημαντικότερα χαρακτηριστικά της απόφασης. Σύμφωνα με αυτή, για να επιτευχθεί ο συνταγματικός στόχος της διαφύλαξης του περιβάλλοντος επιτρέπεται η λήψη μέτρων, τα οποία συνίστανται τόσο στη μεταβολή του προορισμού των ακινήτων όσο και στον περιορισμό της χρήσης τους. Τα μέτρα αυτά πρέπει όμως να τηρούν την αρχή της αναλογικότητας και, εφόσον έχουν ως αποτέλεσμα την ουσιώδη στέρηση της χρήσης ακινήτου κατά τον προορισμό του, γεννούν αξίωση του θιγόμενου ιδιοκτήτη για αποζημίωση ανάλογα με την έκταση, την ένταση και τη χρονική διάρκειά της.

Το Δικαστήριο, εξειδικεύοντας τη συνταγματική αρχή της αναλογικότητας κρίνει ότι τα περιοριστικά της ιδιοκτησίας μέτρα πρέπει «να είναι πρόσφορα» για την επίτευξη του στόχου της προστασίας του περιβάλλοντος «και να μην υπερβαίνουν το αναγκαίο προς τούτο μέτρο». Οι εν λόγω περιορισμοί μπορεί πάντως να εξικνούνται έως την «ουσιώδη στέρηση της χρήσεως του ακινήτου κατά τον προορισμό του», δηλαδή να εισέρχονται στον πυρήνα του δικαιώματος. Στην περίπτωση αυτή θα πρόκειται ουσιαστικά για *de facto* απαλλοτρίωση του ακινήτου, η οποία, προκειμένου να είναι σύμφωνη με το άρθρο 17 Συντ. και το άρθρο 1 ΠΠΠ της ΕΣΔΑ, πρέπει να συνοδεύεται από «δίκαιη αποζημίωση», κατά την έννοια που αυτή προσλαμβάνεται στη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου.

Επομένως, η Διοίκηση έχει εν προκειμένω την υποχρέωση είτε να κηρύξει αναγκαστική απαλλοτρίωση για «δημόσια ωφέλεια», σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 17 παρ. 2 - 4 Συντ., είτε να καταβάλλει στον ιδιοκτήτη «εύλογη αποζημίωση» για την *de facto* απαλλοτρίωση. Έτσι, το οικονομικό βάρος που προκύπτει από την προστασία του περιβάλλοντος δεν το αναλαμβάνει εξ ολοκλήρου ο ιδιοκτήτης του ακινήτου αλλά επιμερίζεται και στο κοινωνικό σύνολο, το οποίο σε τελική ανάλυση ωφελείται. Ο επιμερισμός αυτός των βαρών που συνεπάγεται η περιβαλλοντική προστασία είναι αναγκαίος σε μια δημοκρατική κοινωνία και συνάδει με τις σύγχρονες δικαιοκρατικές, κοινωνικές και δημοκρατικές αρχές στις οποίες δομείται ο

συνταγματικός πολιτισμός μας.

Η αποζημίωση μπορεί να προσλαμβάνει είτε τη μορφή χρηματικής καταβολής είτε άλλες μορφές, όπως αυτές τις οποίες εύστοχα αναφέρει το Δικαστήριο στην εξεταζόμενη απόφαση: «ανταλλαγή με έκταση του Δημοσίου, παραχώρηση κατά χρήση δημόσιας εκτάσεως σε παραπλήσια περιοχή για ανάλογη χρήση ή εκμετάλλευση, μεταφορά συντελεστή δομήσεως». Το είδος και η έκταση της αποζημίωσης συναρτώνται ασφαλώς από το είδος, την έκταση και την ένταση των περιορισμών στην ιδιοκτησία αλλά και τα περιβαλλοντικά αγαθά που διακυβεύονται. Σύμφωνα μάλιστα με την απόφαση, η σχετική κρίση της Διοίκησης «πρέπει να αιτιολογείται και ως προς την επιλογή του τρόπου αποζημίωσης».

Η αποζημίωση πάντως «δεν επηρεάζει την κρίση σχετικά με τον χαρακτηρισμό εκτάσεως ως περιοχής προστασίας ή ως περιφερειακής ζώνης προστασίας και με την επιβολή περιοριστικών μέτρων». Επομένως, η νομιμότητα των περιορισμών στην ιδιοκτησία δεν εξαρτάται στην περίπτωση αυτή από την καταβολή «εύλογης» ή «δίκαιης» αποζημίωσης. Η διαφορά της de facto απαλλοτρίωσης που επιφέρει η ουσιώδης στέρηση της ιδιοκτησίας για την προστασία του περιβάλλοντος και της αναγκαστικής απαλλοτρίωσης που προβλέπεται στο άρθρο 17 παρ. 2 Συντ. έγκειται ιδίως στο γεγονός ότι στην τελευταία περίπτωση δεν είναι δυνατή η στέρηση της ιδιοκτησίας χωρίς να έχει «προηγηθεί πλήρης αποζημίωση»^[3]. Η διαφοροποίηση αυτή δικαιολογείται ενόψει των ειδικών προβλέψεων του άρθρου 24 Συντ. που θεμελιώνουν την υποχρέωση των κρατικών οργάνων να λαμβάνουν τα αναγκαία προληπτικά και κατασταλτικά μέτρα για την προστασία του περιβάλλοντος στο πλαίσιο της αρχής της αειφορίας.

Η ανωτέρω υποχρέωση του κράτους είναι απόλυτη και δεν συναρτάται από την καταβολή αποζημίωσης στους θιγόμενους ιδιοκτήτες. Οι αναγκαίοι περιορισμοί που επιβάλλονται στην ιδιοκτησία θεμελιώνουν, όμως, αξίωσή τους για εύλογη και δίκαιη αποζημίωσή τους. Η εξεταζόμενη απόφαση συμπυκνώνει κατά τον καλύτερο ίσως τρόπο την ανωτέρω παραδοχή: «αν τα μέτρα αυτά έχουν ως αποτέλεσμα ουσιώδη στέρηση της χρήσεως της ιδιοκτησίας κατά τον προορισμό της, είτε η ιδιοκτησία αυτή ευρίσκεται σε περιοχή προστασίας της φύσεως είτε σε ζώνη προστασίας της, η αποζημίωση στον ιδιοκτήτη δεν ανήκει απλώς στη διακριτική ευχέρεια της Διοικήσεως, αλλά γεννάται αξίωσή του προς αποζημίωση... Το δικαίωμα αυτό του

ιδιοκτήτη ασκείται με την υποβολή αιτήσεως στη Διοίκηση, με την οποία αυτός μπορεί να ζητήσει και συγκεκριμένο τρόπο αποζημιώσεώς του..., τον οποίο η Διοίκηση οφείλει να αποδεχθεί, αν αυτό είναι δυνατό υπό τα νομικά και πραγματικά δεδομένα της υποθέσεως». Οι ανωτέρω κρίσεις του Δικαστηρίου διατυπώνονται επ' ευκαιρία εφαρμογής του άρθρου 22 παρ. 1 του ν. 1650/1986 που αφορά τις περιοχές προστασίας της φύσεως και τις ζώνες προστασίας της. Μπορεί, ωστόσο, να ισχύσουν, *mutatis mutandis*, και σε ανάλογες περιπτώσεις περιορισμού της ιδιοκτησίας για την προστασία του περιβάλλοντος.

[1] Για τη νομολογία αυτή βλ. *Απ. Παπακωνσταντίνου*, Η προστασία των θαλάσσιων και παράκτιων περιοχών στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, www.nomosphysics.org.gr. Βλ. ιδίως τις Σ.τ.Ε. 3135/2002 Ολομ. και 3067/2001.

[2] Πρβλ. *Απ. Παπακωνσταντίνου*, Το άρθρο 24 του Συντάγματος ως πεδίο νομικοπολιτικής έντασης στην πρόσφατη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, *Νόμος και Φύση* 1997, σ. 578 επ.

[3] Εξαίρεση προβλέφθηκε πάντως με την αναθεώρηση του 2001 όσον αφορά την εκτέλεση έργων γενικότερης σημασίας για την οικονομία της χώρας, οπότε είναι δυνατόν, με ειδική απόφαση του δικαστηρίου που είναι αρμόδιο για τον οριστικό ή προσωρινό προσδιορισμό της αποζημίωσης, να επιτρέπεται η πραγματοποίηση εργασιών και πριν από τον προσδιορισμό και την καταβολή της αποζημίωσης (άρθρο 17 παρ. 4 Συντ.). Και στην περίπτωση αυτή όμως πρέπει να έχει καταβληθεί «εύλογο τμήμα της αποζημίωσης» και να έχει παρασχεθεί «πλήρης εγγύηση υπέρ του δικαιούχου της αποζημίωσης».