

ΤΑ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΑ ΩΣ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΣ ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ (Απρίλιος 2007)

Συγγραφέας: ΚΩΣΤΑΣ ΜΕΝΟΥΔΑΚΟΣ

I. Εισαγωγικές παρατηρήσεις

Σκοπός της παρούσας εισήγησης είναι η παρουσίαση σε γενικές μόνο γραμμές των μέσων, τα οποία θεσπίζονται στην ελληνική έννομη τάξη για το δικαστικό έλεγχο των πράξεων και παραλείψεων της Διοίκησης και των ιδιωτών, που συνιστούν παράβαση του δικαίου προστασίας του περιβάλλοντος. Η παρουσίαση αυτή περιορίζεται δηλαδή στη σκιαγράφηση των δυνατοτήτων επιδίωξης προστασίας των περιβαλλοντικών αγαθών με άσκηση ένδικων βοηθημάτων και δεν αποσκοπεί σε αναλυτική παράθεση της πλούσιας σχετικής νομολογίας ούτε, βεβαίως, σε περαιτέρω θεωρητική επεξεργασία και ανάλυση.

Είναι κοινή πεποίθηση ότι βασικό ρόλο στην εφαρμογή της περιβαλλοντικής νομοθεσίας έχει το Συμβούλιο της Επικρατείας λόγω του περιεχομένου της δικαιοδοσίας του δικαστηρίου αυτού, και κυρίως του Ε΄ Τμήματος και της Ολομελείας του, που είναι αρμόδιοι σχηματισμοί για την εκδίκαση των περιβαλλοντικών υποθέσεων, αλλά και λόγω της δημιουργικής και πρωτοπόρας νομολογίας του, η οποία εξειδίκευσε τη συνταγματική επιταγή για την προστασία του περιβάλλοντος και τις γενικές ρυθμίσεις της περιβαλλοντικής νομοθεσίας κατά τρόπο, ώστε να διαμορφωθεί ένα αρκετά συγκροτημένο πλαίσιο κανόνων προστασίας. Αλλά και στα πλαίσια του προληπτικού ελέγχου, που ασκείται από το ίδιο δικαστήριο κατά την επεξεργασία σχεδίων κανονιστικών προεδρικών διαταγμάτων, έχουν υιοθετηθεί αξιοπρόσεκτες ερμηνευτικές προσεγγίσεις και έχουν διαμορφωθεί νομολογιακά σημαντικές αρχές.

Σε πολλές περιπτώσεις οι αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας έδωσαν

αφορμή σε δημιουργικό διάλογο και σε κριτικές παρατηρήσεις που ορισμένες φορές κατέληξαν τελικώς σε διορθωτικές νομοθετικές παρεμβάσεις ή σε μεταβολή της πρακτικής της Διοίκησης και άλλοτε, είναι αλήθεια όχι τόσο συχνά, σε αναθεώρηση της νομολογίας. Πρέπει, όμως, να σημειωθεί δεν είναι σπάνιες οι περιπτώσεις, κατά τις οποίες οι λύσεις που υιοθετήθηκαν από το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο, προκάλεσαν οργισμένες αντιδράσεις εκπροσώπων της εκτελεστικής λειτουργίας, ανάρμοστες θεσμικά. Και ναι μεν οι αποφάσεις των δικαστηρίων δεν είναι εξ ορισμού αλάθητες ούτε, βεβαίως, ανεπίδεκτες κριτικής. Αντιθέτως, ο σχολιασμός και η κριτική είτε προέρχεται από την επιστήμη είτε από την κοινωνία συμβάλλει στην πληρέστερη κατανόηση των θεμάτων και στη συνειδητοποίηση των συνεπειών κάθε νομολογιακής λύσης. Αντιδράσεις, όμως, δογματικά εκφραζόμενες και απαξιωτικές για δικαστικές κρίσεις, διατυπωμένες με ψυχολογία ηττημένου διαδίκου από εκπροσώπους της Πολιτείας, δεν συνάδουν με τη συνταγματική τάξη και τις αρχές, στις οποίες στηρίζεται το Κράτος δικαίου.

Όπως όμως θα εξηγηθεί στη συνέχεια, ζήτημα ελέγχου της τήρησης της περιβαλλοντικής νομοθεσίας ανακύπτει σε πολλές κατηγορίες ένδικων διαφορών και, κατά συνέπεια, η σχετική αρμοδιότητα διαχέεται σε όλους τους κλάδους της δικαιοσύνης, δηλαδή στο Συμβούλιο της Επικρατείας και στα λοιπά διοικητικά δικαστήρια, στα πολιτικά και ποινικά δικαστήρια, αλλά και στο Ελεγκτικό Συνέδριο κατά τον προληπτικό έλεγχο που ασκείται πριν από τη σύναψη από το Δημόσιο συμβάσεων μεγάλου χρηματικού αντικειμένου.

Στις επόμενες σκέψεις θα εξεταστούν οι περιπτώσεις, κατά τις οποίες ο έλεγχος της εφαρμογής του περιβαλλοντικού δικαίου είναι δυνατό να προκληθεί από τους πολίτες, δηλαδή με ένδικο βοήθημα ή ένδικο μέσο που ασκείται στο αρμόδιο δικαστήριο από άτομα ή νομικά πρόσωπα, προκειμένου να αποτραπεί ή να διακοπεί δραστηριότητα βλαπτική για το περιβάλλον ή να επιβληθεί υποχρέωση άρσης περιβαλλοντικής βλάβης που προκλήθηκε από παράνομη δραστηριότητα. Κατά συνέπεια, δεν θα γίνει ειδικότερη αναφορά στον έλεγχο τήρησης της περιβαλλοντικής νομοθεσίας που ασκείται, ευθέως ή παρεμπιπτόντως, από το Ελεγκτικό Συνέδριο κατά την προσυμβατική εξέταση των σχεδίων δημόσιων συμβάσεων, αν και η πρακτική του παρουσιάζει ενδιαφέρον. Ελέγχεται π.χ. αν, ενόψει του αντικειμένου της σύμβασης που πρόκειται να καταρτιστεί απαιτείται έγκριση περιβαλλοντικών όρων και, σε καταφατική περίπτωση, αν τηρήθηκε η σχετική διαδικασία^[1]. Ορισμένες φορές,

μάλιστα, εξετάζονται θέματα νομιμότητας της πράξης έγκρισης περιβαλλοντικών όρων, όπως η αρμοδιότητα του οργάνου που την εξέδωσε[2]. Επίσης, δεν θα γίνει αναφορά στον προληπτικό έλεγχο των σχεδίων προεδρικών διαταγμάτων από το Συμβούλιο της Επικρατείας.

Τέλος, για τον ίδιο λόγο δεν θα εξεταστεί η ποινική πτυχή του περιβαλλοντικού δικαίου. Σε σχέση με την ποινική ευθύνη για παραβάσεις συνεπαγόμενες βλάβη περιβαλλοντικών αγαθών επισημαίνεται απλώς ότι πέρα από τις γενικές διατάξεις της ποινικής νομοθεσίας, η περιβαλλοντική νομοθεσία περιλαμβάνει ειδικές ποινικές διατάξεις, όπως το άρθρο 28 του ν. 1650/1986, με το οποίο ανάγεται σε πλημμέλημα η ρύπανση ή η υποβάθμιση του περιβάλλοντος κατά παράβαση των διατάξεων του νόμου αυτού ή των κανονιστικών πράξεων που εκδίδονται κατ' εξουσιοδότησή του, καθώς και η άσκηση δραστηριοτήτων χωρίς την απαιτούμενη κατά νόμο άδεια.

II. Μορφές δικαστικού ελέγχου

Τα ένδικα βοηθήματα, των οποίων είναι κατά νόμο δυνατή η άσκηση για παραβίαση της περιβαλλοντικής νομοθεσίας, μπορούν να καταταγούν στις εξής δύο ομάδες:

α. Ένδικα βοηθήματα με αίτημα την ακύρωση πράξεων της Διοίκησης ή παραλείψεων των οργάνων της να εκδώσουν τις απαιτούμενες για την ορθή εφαρμογή της περιβαλλοντικής νομοθεσίας πράξεις ή την αναστολή της εκτέλεσης των πράξεων αυτών, και

β. Ένδικα βοηθήματα με αίτημα τη διακοπή της άσκησης παράνομης και βλαπτικής για το περιβάλλον δραστηριότητας ή την άρση της βλάβης που ήδη επήλθε ή την καταβολή αποζημίωσης για τέτοια βλάβη.

Στην πρώτη ομάδα ανήκει κατά βάση το ένδικο βοήθημα της αίτησης ακύρωσης που ασκείται κυρίως στο Συμβούλιο της Επικρατείας και, για ορισμένες πράξεις, στα διοικητικά εφετεία, καθώς και τα ένδικα βοηθήματα που αποβλέπουν σε παροχή προσωρινής δικαστικής προστασίας, δηλαδή η αίτηση αναστολής της

εκτέλεσης πράξης που έχει προσβληθεί με αίτηση ακύρωσης και η αίτηση λήψης ασφαλιστικών μέτρων κατά πράξεων που αφορούν δημόσια έργα και προμήθειες του Δημοσίου. Υπάρχουν, τέλος, και πράξεις με περιεχόμενο σχετιζόμενο με περιβαλλοντικά ζητήματα, οι οποίες προσβάλλονται με προσφυγή ή με αίτηση ακύρωσης στα διοικητικά πρωτοδικεία, οι περιπτώσεις, όμως, αυτές είναι μεμονωμένες.

Τα βασικά ένδικα βοηθήματα που μπορούν να καταταγούν στη δεύτερη ομάδα είναι αφενός η αγωγή και η αίτηση λήψης ασφαλιστικών μέτρων που ασκούνται στα πολιτικά δικαστήρια (πολυμελές πρωτοδικείο, μονομελές πρωτοδικείο, ειρηνοδικείο, κατά περίπτωση) και έχουν ως νομική βάση το άρθρο 57 του Αστικού Κώδικα, με το οποίο προστατεύεται το δικαίωμα στην προσωπικότητα του ατόμου, και αφετέρου η αγωγή στα διοικητικά πρωτοδικεία με βάση τα άρθρα 105 και 106 του Εισαγωγικού Νόμου του Αστικού Κώδικα για βλάβη από παράνομες ενέργειες οργάνων του Κράτους, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των λοιπών νομικών προσώπων δημόσιου δικαίου. Κατά κανόνα στις υποθέσεις αυτές χωρεί δευτεροβάθμια κρίση ύστερα από άσκηση έφεσης, κατά τις οικείες δικονομικές διατάξεις, καθώς και το ένδικο μέσο της αναίρεσης στον Άρειο Πάγο ή στο Συμβούλιο της Επικρατείας.

III. Έλεγχος νομιμότητας πράξεων και παραλείψεων της Διοίκησης

1. Ένδικα βοηθήματα

Οι πράξεις της Διοίκησης, με τις οποίες επιτρέπεται η εκτέλεση έργων ή η άσκηση δραστηριοτήτων, προσβάλλονται με αίτηση ακύρωσης κατά κανόνα στο Συμβούλιο της Επικρατείας ή, σε ορισμένες περιπτώσεις, στο κατά τόπο αρμόδιο διοικητικό εφετείο. Χαρακτηριστικά παραδείγματα πράξεων που ανήκουν σε αυτή την κατηγορία και προσβάλλονται στο Συμβούλιο της Επικρατείας είναι οι πράξεις έγκρισης περιβαλλοντικών όρων για κάθε μορφής έργα ή δραστηριότητες, οι άδειες

ίδρυσης, λειτουργίας, μετεγκατάστασης ή επέκτασης βιομηχανικών ή βιοτεχνικών μονάδων, οι πράξεις χωροθέτησης ΧΥΤΑ, οι άδειες που απαιτούνται κατά νόμο για την εγκατάσταση και τη λειτουργία αιολικού πάρκου, οι άδειες εγκατάστασης κεραίας κινητής τηλεφωνίας[3], οι πράξεις έγκρισης επεμβάσεων σε δάσος ή δασική έκταση, οι πράξεις καθορισμού λατομικών περιοχών, οι πράξεις έγκρισης της εκμίσθωσης λατομείων, οι άδειες λειτουργίας λατομείου, οι άδειες ίδρυσης ή λειτουργίας ιχθυοτροφείου. Σημαντική θέση στη νομολογία έχουν και οι οικοδομικές άδειες, οι οποίες προσβάλλονται σε πρώτο βαθμό στα διοικητικά εφετεία και κατ' έφεση στο Συμβούλιο της Επικρατείας και από τις οποίες συχνά ανακύπτουν διαφορές αναφερόμενες σε κρίσιμα περιβαλλοντικά ζητήματα.

Δεκτικές προσβολής με αίτηση ακύρωσης είναι και οι αρνήσεις ή παραλείψεις της Διοίκησης να εκδώσει τις πράξεις που απαιτούνται κατά το νόμο για την εφαρμογή της περιβαλλοντικής νομοθεσίας, όπως είναι η παράλειψη διακοπής μη νόμιμης δραστηριότητας ή μη νόμιμης χρήσης ακινήτου ή η άρνηση χορήγησης στοιχείων για την κατάσταση του περιβάλλοντος σύμφωνα με την σχετική κοινοτική Οδηγία 90/313/ΕΟΚ[4].

Παράλληλα με την άσκηση του κύριου ένδικου βοηθήματος της αίτησης ακύρωσης, μπορεί να ζητηθεί η αναστολή της εκτέλεσης της πράξης που προσβάλλεται έως ότου εκδοθεί η απόφαση του δικαστηρίου για την αίτηση ακύρωσης, προκειμένου να αποτραπεί η δημιουργία πραγματικών καταστάσεων που θα καθιστούσαν αδύνατη ή, έστω, θα δυσχέραιναν την εφαρμογή της απόφασης αυτής. Η αίτηση αναστολής αποτελεί, δηλαδή, προληπτικό μέσο που αποβλέπει στην εξασφάλιση αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας και για το λόγο αυτό έχει και αυτή, όπως και η αίτηση ακύρωσης, συνταγματική κατοχύρωση. Κατά συνέπεια, διατάξεις νόμων, με τις οποίες απαγορεύεται η άσκηση αίτησης αναστολής σε ορισμένες κατηγορίες υποθέσεων, είναι αντισυνταγματικές[5].

Ειδικό ένδικο βοήθημα για την παροχή προσωρινής δικαστικής προστασίας σε ακυρωτικές διοικητικές διαφορές θεσπίστηκε με το ν. 2522/1997. Με το νόμο αυτό προβλέπεται, σε συμμόρφωση προς σχετική Οδηγία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ότι στις διαφορές που αναφύονται κατά τη διαδικασία που προηγείται της σύναψης συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών του Δημοσίου είναι δυνατό να ασκηθεί αίτηση ασφαλιστικών μέτρων στο Συμβούλιο της Επικρατείας. Η άσκηση της αίτησης

αυτής, μάλιστα, δεν προϋποθέτει εκκρεμή κύρια δίκη, δηλαδή την προηγούμενη υποβολή αίτησης ακύρωσης, σε αντίθεση προς όσα ισχύουν για την αίτηση αναστολής.

2. Δικονομικές προϋποθέσεις

Η νομιμοποίηση του διαδικού και η θεμελίωση έννομου συμφέροντος αποτελούν προϋποθέσεις απαραίτητες για να αναγνωριστεί στους πολίτες και στους συλλογικούς φορείς τους η δυνατότητα να ζητήσουν δικαστική προστασία. Πρόκειται, συνεπώς, για ζητήματα που βρίσκονται στο κέντρο της θεματολογίας της παρούσας εισήγησης. Για το λόγο αυτό, είναι χρήσιμη η εγγύτερη προσέγγιση των παραπάνω εννοιών.

α. Νομιμοποίηση διαδικού

Η νομιμοποίηση του αιτούντος, η ικανότητα δηλαδή του φυσικού ή νομικού προσώπου να είναι διάδικος στην ακυρωτική δίκη, αποτελεί δικονομική προϋπόθεση για την άσκηση αίτησης ακύρωσης κατά πράξεων και παραλείψεων της Διοίκησης, συγγενική με το έννομο συμφέρον, αλλά όχι ταυτόσημη.

Αίτηση ακύρωσης νομιμοποιούνται να ασκήσουν όχι μόνο τα άτομα, δηλαδή τα φυσικά πρόσωπα, αλλά και τα νομικά πρόσωπα είτε ιδιωτικού δικαίου είτε δημόσιου δικαίου, στα οποία περιλαμβάνονται βεβαίως οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου ή δεύτερου βαθμού. Πρέπει να σημειωθεί ότι, σύμφωνα με πάγια νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, δικαίωμα δικαστικής προστασίας με το ένδικο αυτό βοήθημα αναγνωρίζεται κατά κανόνα στους συλλογικούς φορείς που είχαν αποκτήσει νομική προσωπικότητα κατά την έκδοση της διοικητικής πράξης κατά της οποίας στρέφονται, δηλαδή στα νομικά πρόσωπα κάθε μορφής, και κατ' εξαίρεση σε

συλλογικούς φορείς που δεν έχουν αποκτήσει νομική προσωπικότητα, εφόσον από τη νομοθεσία, κατ' εφαρμογή της οποίας εκδόθηκε η πληττόμενη διοικητική πράξη, αναγνωρίζονται ως φορείς δικαιωμάτων και υποχρεώσεων, όπως οι κοινοπραξίες κατά τη διαδικασία των μειοδοτικών διαγωνισμών.

Μέχρι την πρόσφατη συνταγματική αναθεώρηση τη νομολογιακή αυτή πρακτική ακολουθούσε το δικαστήριο και στις περιβαλλοντικές υποθέσεις. Έτσι, δεν αναγνωριζόταν η ικανότητα διαδίκου σε ομάδες προσώπων που δεν έχουν τη μορφή νομικού προσώπου, όπως οι αστικές εταιρείες χωρίς νομική προσωπικότητα, έστω και αν αποβλέπουν την προστασία του περιβάλλοντος. Η νομολογία αυτή φαίνεται να εξελίσσεται υπό την ισχύ της αναθεωρημένης διάταξης της παραγράφου 1 του άρθρου 24 του Συντάγματος, στην οποία ορίζεται ρητώς ότι η προστασία του φυσικού περιβάλλοντος αποτελεί «δικαίωμα καθενός». Με πρόσφατη απόφασή του, το Ε΄ Τμήμα του Δικαστηρίου έκρινε, κατ' επίκληση της συνταγματικής αυτής διάταξης σε συνδυασμό με τις διατάξεις της εθνικής και της κοινοτικής νομοθεσίας (άρθρο 5 του ν. 1650/1986, άρθρο 6 της Οδηγίας 85/337/ΕΟΚ, όπως ισχύει μετά την τροποποίησή του με την Οδηγία 97/11/ΕΚ, άρθρα 2 και 3 της Κοινής Υπουργικής Απόφασης 75308/5512/1990), με τις οποίες παρέχεται στους φορείς εκπροσώπησης των πολιτών δικαίωμα συμμετοχής στη διαδικασία αξιολόγησης των μελετών περιβαλλοντικών επιπτώσεων, ότι οι φορείς αυτοί, εφόσον, πάντως, λειτουργούν με μορφή που προβλέπεται από τη νομοθεσία, όπως είναι οι αστικές εταιρείες, αναγνωρίζονται από την έννομη τάξη ως φορείς δικαιωμάτων και υποχρεώσεων στον τομέα της προστασίας του περιβάλλοντος και, συνεπώς, έστω και αν στερούνται νομικής προσωπικότητας, νομιμοποιούνται να ασκήσουν αίτηση ακύρωσης κατά πράξης, με την οποία παρέχεται άδεια άσκησης δραστηριότητας που μπορεί να έχει περιβαλλοντικές συνέπειες^[6].

Ως προς τους συνδυασμούς, όμως, που μετέχουν στη διαδικασία εκλογής των οργάνων διοίκησης των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και τις παρατάξεις που καταρτίζουν αυτούς τους συνδυασμούς, με πρόσφατη απόφαση του ίδιου Τμήματος, κρίθηκε, κατ' αντιστοιχία προς όσα παγίως γίνονται δεκτά στη συγγενή περίπτωση των πολιτικών κομμάτων, ότι οι παρατάξεις αυτές δεν αναγνωρίζονται από το νόμο στον κύκλο γενικώς των θεμάτων που αφορούν τη διαχείριση των τοπικών υποθέσεων, και, επομένως, ούτε στα θέματα προστασίας του περιβάλλοντος, ως φορείς δικαιωμάτων, των οποίων η ικανοποίηση μπορεί να επιδιωχθεί με άσκηση

αίτησης ακύρωσης, έστω και αν οι δημοτικές αυτές παρατάξεις εκπροσωπούνται στα όργανα διοίκησης του οργανισμού τοπικής αυτοδιοίκησης και αν τα θέματα αυτά περιλαμβάνονται στις διακηρύξεις και στο πρόγραμμά τους και, κατά συνέπεια, εμπίπτουν στο πεδίο της πολιτικής δράσης τους[7].

β. Έννομο συμφέρον

Για την άσκηση αίτησης ακύρωσης απαιτείται θεμελίωση έννομου συμφέροντος, δεδομένου ότι η νομοθεσία δεν αναγνωρίζει στο ένδικο αυτό βοήθημα το χαρακτήρα λαϊκής αγωγής. Κατά κανόνα το έννομο συμφέρον απορρέει από τη σχέση φυσικού ή νομικού προσώπου προς το αντικείμενο της προσβαλλόμενης διοικητικής πράξης και τις συνέπειες που επέρχονται σε βάρος του από την πράξη αυτή.

Το έννομο συμφέρον φυσικών προσώπων στις περιβαλλοντικές υποθέσεις θεμελιώνεται συνήθως στην τοπική σχέση της κατοικίας ή της διαμονής ή της ιδιοκτησίας του ενδιαφερομένου με το αντικείμενο και τις συνέπειες της διοικητικής πράξης ή στο ιδιαίτερο ενδιαφέρον του προς το αντικείμενο της πράξης που δικαιολογείται εξ αντικειμένου από δεδομένα που συνδέονται με το πρόσωπο του. Η τελευταία αυτή προϋπόθεση συντρέχει λ.χ. στην περίπτωση επιστήμονα με ειδίκευση που σχετίζεται με το αντικείμενο της διοικητικής πράξης ή του μέλους οργάνου διοίκησης οργανισμού δήμου, στην περιφέρεια του οποίου βρίσκεται το αντικείμενο της πληττόμενης ρύθμισης.

Στις περιβαλλοντικές υποθέσεις, που αποτελούν αντικείμενο της παρούσας εισήγησης, η νομολογία παγίως, τουλάχιστον κατά την τελευταία εικοσαετία, εφαρμόζει με ευρύτητα την έννοια του έννομου συμφέροντος. Σχετικά παραδείγματα ανευρίσκονται σε μεγάλο αριθμό αποφάσεων. Είναι δύσκολο να παρουσιαστούν συγκεκριμένοι κανόνες, με βάση τους οποίους οριοθετείται το έννομο συμφέρον, καθώς το θέμα κρίνεται κατά περίπτωση, με βάση τα πραγματικά περιστατικά κάθε υπόθεσης, τα οποία προκύπτουν από το φάκελο και τα οποία, άλλωστε, συνήθως δεν

περιγράφονται στις λεπτομέρειές τους στις σχετικές δικαστικές αποφάσεις. Εξάλλου, εκφεύγει των αναγκών της παρούσας εισήγησης λεπτομερής καταγραφή των νομολογιακών λύσεων, παρά το ότι θα ήταν ενδεικτική του πνεύματος, με το οποίο το δικαστήριο αντιμετωπίζει το ζήτημα. Χαρακτηριστική είναι απόφαση της Ολομελείας [8], με την οποία κρίθηκε, κατ' επίκληση και διάταξης της δασικής νομοθεσίας (ν. 998/1979), κατά την οποία τα δάση και οι δασικές εκτάσεις συνιστούν εθνικό κεφάλαιο, του οποίου η προστασία αποτελεί υποχρέωση τόσο των κρατικών οργάνων όσο και των πολιτών, ότι κάτοικος του κέντρου της Αθήνας με έννομο συμφέρον προσέβαλε άδεια κοπής δένδρων και άδειες ανέγερσης οικοδομών σε ακίνητο στην περιοχή Διονύσου Αττικής, που απέχει περισσότερο από είκοσι χιλιόμετρα από την κατοικία του. Η κρίση αυτή του δικαστηρίου στηρίχθηκε κυρίως στο γεγονός ότι το λεκανοπέδιο Αττικής αποτελεί ενιαία οικιστική ενότητα με λίγους πνεύμονες πρασίνου και, κατ' ακολουθίαν, η εκχέρωση δασικής έκτασης σε οποιοδήποτε σημείο της ευρύτερης αυτής περιοχής επηρεάζει την οικολογική ισορροπία όχι μόνο σε βάρος εκείνων που έχουν άμεση γειτνίαση με την εκχερσούμενη έκταση, αλλά και εκείνων που κατοικούν σε μακρινές και περισσότερο υποβαθμισμένες περιοχές. Η απόφαση αυτή σηματοδότησε διεύρυνση της εννοίας του έννομου συμφέροντος και μπορεί να θεωρηθεί ότι αποτελεί μέχρι σήμερα το δείκτη των ορίων της εννοίας αυτής.

Το έννομο συμφέρον των νομικών προσώπων, που επίσης αντιμετωπίζεται με ευρύτητα από το Συμβούλιο της Επικρατείας, κρίνεται ενόψει των σκοπών τους, οι οποίοι ορίζονται από το νόμο, αν πρόκειται για νομικό πρόσωπο δημόσιου δικαίου ή νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου που έχει συσταθεί με νόμο, ή από το καταστατικό για τα λοιπά νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου. Σε γενικές γραμμές μπορεί να παρατηρηθεί ότι έννομο συμφέρον προσβολής πράξης με περιβαλλοντικές συνέπειες δεν αναγνωρίζεται μόνο σε περιβαλλοντικές οργανώσεις, αλλά σε οποιοδήποτε νομικό πρόσωπο περιλαμβάνει μεταξύ των σκοπών του την προστασία του περιβάλλοντος. Και μάλιστα ο σκοπός αυτός δεν απαιτείται να προβλέπεται ρητώς, αλλά μπορεί να συνάγεται από οριζόμενους γενικότερους σκοπούς, στους οποίους εμπεριέχεται η μέριμνα για το περιβάλλον. Στη βάση αυτή είναι δεκτό λ.χ. ότι πολιτιστικός και φιλανθρωπικός σύλλογος με μέλη πρόσωπα, τα οποία κατάγονται από ορισμένη περιοχή αλλά διαμένουν στην Αθήνα, έχει έννομο συμφέρον να προσβάλει πράξη παραχώρησης έκτασης για τη δημιουργία Χ.Υ.Τ.Α. στην Κοινότητα, από την οποία κατάγονται τα μέλη του, επικαλούμενο βλάβη του περιβάλλοντος από την

εγκατάσταση της μονάδας αυτής, διότι το δικαστήριο θεώρησε ότι το σωματείο έχει γενικότερο ενδιαφέρον για την περιοχή, ενόψει ρήτρας του καταστατικού, σύμφωνα με την οποία στους σκοπούς του περιλαμβάνεται η παρακολούθηση των υλικών και πνευματικών ζητημάτων της Κοινότητας[9].

Αν οι σκοποί του νομικού προσώπου αναφέρονται σε συγκεκριμένη περιοχή, έννομο συμφέρον του συντρέχει για την προσβολή πράξης που επιφέρει συνέπειες στην περιοχή αυτή, έστω και αν το αντικείμενο της πράξης δεν βρίσκεται στα όρια της, αλλά στην ευρύτερη περιφέρεια. Έχει κριθεί π.χ. ότι σωματείο, που έχει ως σκοπό την προστασία του περιβάλλοντος στην περιοχή της Βούλας, με έννομο συμφέρον προσβάλλει άδεια εγκατάστασης κεραίας κινητής τηλεφωνίας σε θέση που βρίσκεται στο όρος του Υμηττού[10].

Είναι πρόδηλο ότι έννομο συμφέρον για την προσβολή πράξεων, οι οποίες αφορούν έργα που εκτελούνται ή ρυθμίσεις που επιβάλλονται στην περιφέρειά τους, έχουν οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού. Πρέπει όμως να διευκρινιστεί ότι στις περιπτώσεις αυτές δεν αναγνωρίζεται από τη νομολογία στους οργανισμούς αυτούς η δυνατότητα να ασκούν αίτηση ακύρωσης για την προάσπιση ατομικού συμφέροντος των δημοτών τους. Έτσι, κρίθηκε ότι Δήμος δεν έχει έννομο συμφέρον να προσβάλει διάταξη κανονιστικού προεδρικού διατάγματος, με την οποία θίγονται ατομικώς ορισμένοι ιδιοκτήτες ακινήτων που βρίσκονται στην περιφέρειά του, όπως είναι μεταβατική ρύθμιση που έχει ως συνέπεια τη στέρηση της δυνατότητας δόμησης λόγω μεταβολής του πολεοδομικού καθεστώτος και την απαγόρευση εκτέλεσης οικοδομικών αδειών που είχαν εκδοθεί με βάση τους καταργούμενους, ευνοϊκότερους για την ιδιοκτησία, όρους δόμησης[11].

Η ευρύτητα, με την οποία αντιμετωπίζεται στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας το έννομο συμφέρον ως δικονομική προϋπόθεση για την άσκηση ένδικων βοηθημάτων, βρίσκει πλέον έρεισμα και στο Σύνταγμα, με το άρθρο 24 παρ. 1 του οποίου, μετά την αναθεώρηση του έτους 2001, αναγνωρίζεται ρητώς το δικαίωμα στο περιβάλλον ως ατομικό δικαίωμα. Μετά τη συνταγματική αυτή πρόβλεψη η οριοθέτηση του έννομου συμφέροντος ενδεχομένως θα οδηγηθεί σε περαιτέρω διεύρυνση και, πάντως, δεν πρέπει να πιθανολογείται νομολογιακή μεταστροφή προς την κατεύθυνση της συρρίκνωσής της.

γ. Προθεσμία

Η αίτηση ακύρωσης ασκείται σε προθεσμία εξήντα ημερών, η οποία αρχίζει, για κάθε ενδιαφερόμενο, από την κοινοποίηση ή τη γνώση της πράξης, με εξαίρεση τις πράξεις που, σύμφωνα με το νόμο, δημοσιεύονται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως. Η γνώση, ως γεγονός που κινεί την προθεσμία για την άσκηση αίτησης ακύρωσης, κρίνεται κατά περίπτωση από το δικαστήριο με βάση τα στοιχεία του φακέλου. Απαιτείται, πάντως, να προκύπτει σαφώς ότι ο ενδιαφερόμενος έλαβε πλήρη γνώση της πράξης, για την οποία ένδειξη απλώς και όχι απόδειξη αποτελεί η πάροδος χρονικού διαστήματος, έστω και μεγάλου, από την έκδοσή της. Εξάλλου, η έναρξη εργασιών σε εκτέλεση της προσβαλλόμενης πράξης, εφόσον, με βάση τα δεδομένα της υπόθεσης και τα διδάγματα της κοινής πείρας, πιθανολογείται από το δικαστήριο ότι υπέπεσε στην αντίληψη του διαδίκου που ασκεί το ένδικο βοήθημα, αποτελεί σημαντικό στοιχείο που κατά τη νομολογία λαμβάνεται υπόψη, σε συνδυασμό και με την παρέλευση ικανού χρονικού διαστήματος, για τη συναγωγή τεκμηρίου γνώσης της πράξης που θεμελιώνει κρίση για εκπρόθεσμη άσκηση του ένδικου βοηθήματος.

Στην περίπτωση των πράξεων έγκρισης περιβαλλοντικών όρων, οι οποίες δημοσιοποιούνται, σύμφωνα με το νόμο, με ανάρτηση στο νομαρχιακό κατάστημα και δημοσίευση σχετικής ανακοίνωσης στον τύπο, η τήρηση των διατυπώσεων αυτών δεν αρκεί για να κινηθεί η προθεσμία προσβολής της πράξης με αίτηση ακύρωσης, αποτελεί όμως στοιχείο, από το οποίο μπορεί να συναχθεί τεκμήριο γνώσης σε εύλογο, ενόψει και των λοιπών δεδομένων της υπόθεσης, χρόνο από την ολοκλήρωση των παραπάνω τύπων δημοσιοποίησης.

Προκειμένου για τις πράξεις που είναι δημοσιευτές στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, όπως είναι οι κανονιστικές και οι ατομικές, για τις οποίες ο νόμος προβλέπει, ως συστατικό τύπο, τη δημοσίευση με τον τρόπο αυτό, η προθεσμία άσκησης αίτησης ακύρωσης αρχίζει καταρχήν από τη δημοσίευση ή, ακριβέστερα από την επομένη της ημέρας, κατά την οποία τέθηκε στη διάθεση του κοινού το φύλλο της Εφημερίδας της Κυβερνήσεως, στο οποίο δημοσιεύθηκε η πράξη, αλλά με εξαιρέσεις,

συναρτώμενες κυρίως με τη φύση της πράξης ως κανονιστικής ή ατομικής και με το πρόσωπο του διαδίκου, ο οποίος προσφεύγει στο δικαστήριο και, ειδικότερα, με την ιδιότητα του ως του άμεσα ενδιαφερομένου, τον οποίο αφορά ευθέως η πληττόμενη με το ένδικο βοήθημα πράξη, ή ως τρίτου βλαπτόμενου από την πράξη αυτή. Στην πρώτη από τις περιπτώσεις αυτές μόνη η δημοσίευση καταρχήν δεν αρκεί, κατά τη νομολογία, για την έναρξη της προθεσμίας άσκησης αίτησης ακύρωσης, τουλάχιστον για τις ατομικές πράξεις. Περαιτέρω ανάπτυξη του θέματος με παράθεση επιμέρους νομολογιακών λύσεων θα παρουσίαζε ενδιαφέρον, αλλά δεν είναι δυνατή στο πλαίσιο της παρούσας εισήγησης. Πρέπει, όμως, να επισημανθεί πρόσφατη εξέλιξη της νομολογίας στο θέμα της έναρξης της προθεσμίας προσβολής ατομικών πράξεων δημοσιευτών στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως. Συγκεκριμένα, έγινε δεκτό με απόφαση του Ε΄ τμήματος ότι η προθεσμία άσκησης αίτησης ακύρωσης κατά πράξης καθορισμού ορίων αιγιαλού και παραλίας δεν κινείται για τους ιδιοκτήτες των θιγόμενων ακινήτων από τη δημοσίευση, αδιαφόρως αν η οριοθέτηση εκτείνεται σε ευρεία έκταση και αφορά μεγάλο αριθμό ιδιοκτησιών ή είναι περιορισμένη, κατά μεταβολή της προγενέστερης νομολογίας, με βάση την οποία το δικαστήριο δεχόταν ότι στις περιπτώσεις εκτεταμένης οριοθέτησης, όπως, άλλωστε, και σε μη εντοπισμένες τροποποιήσεις ρυμοτομικού σχεδίου, η προθεσμία υπολογίζεται από τη δημοσίευση και για τους άμεσα ενδιαφερόμενους ιδιοκτήτες.^[12]

3. Περιεχόμενο του δικαστικού ελέγχου

Με την αίτηση ακύρωσης άγεται προς κρίση η νομιμότητα της προσβαλλόμενης πράξης σε σχέση τόσο με τη διαδικασία έκδοσής της όσο και με το περιεχόμενό της. Ελέγχεται, δηλαδή, αν το περιεχόμενο της πράξης είναι ή όχι σύμφωνο με το νόμο και το Σύνταγμα και αν τηρήθηκαν οι ουσιαστικές προϋποθέσεις και περιορισμοί και οι διαδικαστικοί τύποι που απαιτούνται για την έκδοσή της. Ελέγχεται, επίσης, αν ο νόμος, κατ' εφαρμογή του οποίου εκδόθηκε η πράξη, είναι σύμφωνος με το Σύνταγμα και σε αρνητική περίπτωση η πράξη ακυρώνεται, έστω και αν δεν παραβιάστηκαν οι ορισμοί του νόμου.

Πρέπει να διευκρινιστεί ότι στο πλαίσιο της ακυρωτικής δικαστικής διαδικασίας δεν εξετάζεται η ορθότητα των ουσιαστικών εκτιμήσεων και διαπιστώσεων των αρμόδιων οργάνων της Διοίκησης, και οι εκτιμήσεις, όμως, αυτές δεν εκφεύγουν παντελώς του δικαστικού ελέγχου, αφού το δικαστήριο εξετάζει αν θεμελιώνονται στα στοιχεία του φακέλου, δηλαδή αν η κρίση του διοικητικού οργάνου είναι αιτιολογημένη. Σύμφωνα με τη διάκριση των λειτουργιών που κατοχυρώνεται στο Σύνταγμα τα όργανα της εκτελεστικής λειτουργίας, Κυβέρνηση και Διοίκηση, έχουν την ευχέρεια να χαράσσουν και εφαρμόζουν πολιτικές και να επιλέγουν τις κατά την άποψη τους ορθότερες λύσεις, η δράση τους, όμως, πρέπει να κινείται στο πλαίσιο της νομιμότητας, η τήρηση της οποίας δεν τεκμαίρεται, αλλά πρέπει να προκύπτει σε κάθε περίπτωση έκδοσης διοικητικής πράξης, με την οποία ασκείται η ευχέρεια αυτή. Η πληρότητα της αιτιολογίας, λοιπόν, ελέγχεται όχι ως διαδικαστική προϋπόθεση, αλλά ως στοιχείο, από το οποίο μπορεί να συναχθεί η ουσιαστική νομιμότητα της πράξης.

Η διάκριση μεταξύ ελέγχου της ουσιαστικής κρίσης της Διοίκησης και ελέγχου της αιτιολογίας των πράξεών της είναι πρακτικά δυσχερής, αποτελεί, όμως, σε κάθε περίπτωση καθήκον του δικαστή, αφού σχετίζεται με τα όρια της εξουσίας του και, επομένως, με την τήρηση της ισορροπίας που επιδιώκεται από το Σύνταγμα στις σχέσεις μεταξύ των κρατικών λειτουργιών.

Ιδιαίτερες δυσχέρειες παρουσιάζει η οριοθέτηση, από την άποψη αυτή, της εξουσίας του δικαστηρίου κατά τη διαδικασία της περιβαλλοντικής αδειοδότησης και ειδικότερα κατά την εξέταση της πληρότητας των μελετών περιβαλλοντικών επιπτώσεων. Και στις υποθέσεις αυτές το δικαστήριο δεν έχει μεν την εξουσία να ελέγξει την ουσιαστική εκτίμηση των πραγματικών δεδομένων από τη Διοίκηση και την ορθότητα των «πολιτικών» επιλογών της, οφείλει, όμως, να ερευνήσει από κάθε άποψη τη νομιμότητα της διοικητικής δράσης, προκειμένου να εξασφαλίζεται η πλήρης και αποτελεσματική δικαστική προστασία των πολιτών, την οποία εγγυάται το Σύνταγμα. Η νομιμότητα αυτή προϋποθέτει την τήρηση όχι μόνο των όρων που ορίζονται κατά τρόπο συγκεκριμένο από τη νομοθεσία, αλλά και των γενικότερων νομικών αρχών, όπως είναι η αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης ή η, κατά τη γνώμη μου ταυτόσημη, αρχή της αειφορίας, η οποία κατοχυρώνεται πλέον και με ρητή διάταξη που προστέθηκε στο άρθρο 24 παρ. 1 του Συντάγματος κατά την αναθεώρηση του έτους 2001. Η άποψη ότι οι μελέτες περιβαλλοντικών επιπτώσεων, που περιέχουν ένα

σύνολο διαπιστώσεων και τεχνικών κρίσεων, και οι διοικητικές πράξεις που στηρίζονται στις μελέτες αυτές δεν είναι δεκτικές ελέγχου νομιμότητας θα οδηγούσε σε αδρανοποίηση του δικαστικού ελέγχου των πράξεων αυτών. Είναι, όμως, γεγονός ότι στις υποθέσεις αυτές εμφανίζονται νέες πτυχές του δικαστικού ελέγχου νομιμότητας, οι οποίες δεν μπορεί να αντιμετωπιστούν με την παραδοσιακή νομολογία και θεωρία που έχει διαμορφωθεί στο διοικητικό δίκαιο σε σχέση με τα όρια και τα μέσα του ελέγχου αυτού. Απόκειται, λοιπόν, κυρίως στη νομολογία, η οποία έχει την υποχρέωση να επιλύει στην πράξη και στο πλαίσιο συγκεκριμένων πραγματικών συνθηκών τα σχετικά ζητήματα, να διερευνήσει λύσεις που ανταποκρίνονται στις νέες διοικητικές διαδικασίες που έχουν εισαχθεί με την περιβαλλοντική νομοθεσία, κατά τρόπο ώστε να εξασφαλίζεται αποτελεσματική δικαστική προστασία, χωρίς υπέρβαση των ορίων της εξουσίας που ανατίθεται από το Σύνταγμα στα δικαστήρια.

Το περιεχόμενο της συνταγματικής προστασίας του περιβάλλοντος και τα όρια του δικαστικού ελέγχου της τήρησης της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης διαγράφονται στη νομολογία με τις εξής σκέψεις, που περιέχονται σε αποφάσεις της Ολομελείας του Συμβουλίου της Επικρατείας^[13]: Με το άρθρο 24 του Συντάγματος το φυσικό περιβάλλον έχει αναχθεί σε αυτοτελώς προστατευόμενο αγαθό, προκειμένου να εξασφαλιστεί η οικολογική ισορροπία και η διαφύλαξη των φυσικών πόρων προς χάρη και των επόμενων γενεών. Όπως προκύπτει, μάλιστα, από τη συνταγματική διάταξη, ο συντακτικός νομοθέτης δεν αρκέστηκε στην πρόβλεψη της δυνατότητας να θεσπίζονται μέτρα για την προστασία του περιβάλλοντος αλλά επέβαλε στα όργανα του Κράτους που έχουν σχετική αρμοδιότητα να προβαίνουν σε θετικές ενέργειες για την διαφύλαξη του προστατευόμενου αγαθού και, ειδικότερα, να λαμβάνουν τα απαιτούμενα νομοθετικά και διοικητικά, προληπτικά και κατασταλτικά, μέτρα, παρεμβαίνοντας στον αναγκαίο βαθμό και στην οικονομική ή άλλη ατομική ή συλλογική δραστηριότητα. Κατά τη λήψη των μέτρων αυτών τα όργανα της νομοθετικής και εκτελεστικής εξουσίας οφείλουν, κατά την έννοια της συνταγματικής αυτής διάταξης, ερμηνευόμενης ενόψει και των άρθρων 106 και 22 παρ. 1 του Συντάγματος, να σταθμίζουν και άλλους παράγοντες αναγόμενους στο γενικότερο εθνικό και δημόσιο συμφέρον, όπως είναι εκείνοι που σχετίζονται με τους σκοπούς της οικονομικής ανάπτυξης, της αξιοποίησης του εθνικού πλούτου, της ενίσχυσης της περιφερειακής ανάπτυξης και της εξασφάλισης εργασίας στους πολίτες, δηλαδή σκοπούς, για τους οποίους λαμβάνεται πρόνοια στα προαναφερόμενα

άρθρα 106 και 22 παρ. 1 του Συντάγματος.

Η επιδίωξη, όμως, των σκοπών αυτών και η στάθμιση των προστατευόμενων αντιστοίχων έννομων αγαθών πρέπει να συμπορεύεται προς την υποχρέωση της Πολιτείας να μεριμνά για την προστασία του περιβάλλοντος κατά τέτοιο τρόπο, ώστε να εξασφαλίζεται βιώσιμη ανάπτυξη, στην οποία απέβλεψε ο συντακτικός αλλά και ο κοινοτικός νομοθέτης με ρητή διάταξη στη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Κατά τη στάθμιση, εξάλλου, αυτή, σε συμμόρφωση προς την αρχή της πρόληψης και προφύλαξης στον τομέα της προστασίας του περιβάλλοντος που απορρέει από τις παραπάνω διατάξεις τα αρμόδια όργανα της Πολιτείας πρέπει να λαμβάνουν προεχόντως υπόψη την τυχόν ύπαρξη ιδιαίτερου κινδύνου για το φυσικό περιβάλλον από την κατασκευή και λειτουργία συγκεκριμένου έργου ή την ανάπτυξη συγκεκριμένης δραστηριότητας και να αρνούνται τη σχετική έγκριση, αν διαπιστώνουν αιτιολογημένα ότι ο κίνδυνος αυτός, στον οποίο περιλαμβάνεται και ο επαπειλούμενος από ενδεχόμενη πλημμελή λειτουργία του έργου, υπερακοντίζει προδήλως τα προσδοκώμενα οφέλη από την λειτουργία του.

Σε κάθε, πάντως, περίπτωση πρέπει, προκειμένου η στάθμιση αυτή να γίνεται κατά τρόπο ανταποκρινόμενο στην ανάγκη προστασίας των εκατέρωθεν διακυβευόμενων εννόμων αγαθών, να εκτίθενται και να συνεκτιμώνται κατά τρόπο επαρκή αφενός ο τρόπος και η μέθοδος κατασκευής και λειτουργίας της συγκεκριμένης εγκατάστασης και αφετέρου ο ειδικότερος χαρακτήρας του δημόσιου συμφέροντος, το οποίο προσδοκείται ότι θα εξυπηρετηθεί από το έργο ή την δραστηριότητα αυτή, δεδομένου ότι η κατά τα ανωτέρω επιβαλλόμενη στάθμιση συναρτάται εκάστοτε με το είδος και την έκταση της επαπειλούμενης βλάβης και την φύση της εξυπηρετούμενης με την εκτέλεση του έργου ανάγκης.

Περαιτέρω, σε περίπτωση προσβολής με αίτηση ακύρωσης των διοικητικών πράξεων που εκδίδονται κατά τη διαδικασία, με την οποία τα αρμόδια όργανα της Διοίκησης εκτιμούν εκ των προτέρων τις αναμενόμενες συνέπειες για το περιβάλλον από σχεδιαζόμενα έργα ή δραστηριότητες και κρίνουν αν και με ποιούς όρους μπορεί να πραγματοποιηθεί το έργο ή η δραστηριότητα, ώστε να μη παραβιάζεται η αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης, ο ακυρωτικός δικαστής ερευνά εάν τηρήθηκε συννόμως από ουσιαστική και τυπική άποψη η διαδικασία αυτή και αν τα στοιχεία, στα οποία στηρίζεται η ελεγχόμενη διοικητική πράξη, είναι, σύμφωνα με τους σχετικούς

ορισμούς της νομοθεσίας, επαρκή για να προσδώσουν έρεισμα στην πράξη.

Ειδικότερα, κατά την άσκηση του ακυρωτικού ελέγχου, στον οποίο περιλαμβάνεται και η πλάνη περί τα πράγματα, ο δικαστής εξετάζει, μεταξύ άλλων, αν η μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων, που αποτελεί το βασικό μέσο εφαρμογής της αρχής της πρόληψης και προφύλαξης, ανταποκρίνεται προς τις απαιτήσεις του νόμου και αν το περιεχόμενό της είναι επαρκές, ώστε να παρέχεται στα αρμόδια διοικητικά όργανα η δυνατότητα να διακριβώνουν και αξιολογούν τους κινδύνους και τις συνέπειες του έργου ή της δραστηριότητας και να εκτιμούν αν η πραγματοποίησή του είναι σύμφωνη με τις διατάξεις της οικείας νομοθεσίας και τις συνταγματικές επιταγές, καθώς και αν το προσδοκώμενο τελεί σε σχέση αναλογίας με την τυχόν επαπειλούμενη βλάβη του φυσικού περιβάλλοντος. Η ευθεία, όμως, αξιολόγηση εκ μέρους του δικαστή των συνεπειών ορισμένου έργου ή δραστηριότητας και η κρίση αν η πραγματοποίησή του αντίκειται στην αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης εξέρχονται των ορίων του ακυρωτικού ελέγχου, διότι προϋποθέτουν διαπίστωση πραγματικών καταστάσεων, διερεύνηση τεχνικών θεμάτων, ουσιαστικές εκτιμήσεις και στάθμιση στηριζόμενη στις εκτιμήσεις αυτές. Κατ' ακολουθίαν, παράβαση της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης, μπορεί να ελεγχθεί ευθέως από τον ακυρωτικό δικαστή μόνον αν από τα στοιχεία της δικογραφίας και με βάση τα διδάγματα της κοινής πείρας προκύπτει ότι η προκαλούμενη από το έργο ή την δραστηριότητα βλάβη για το περιβάλλον είναι μη επανορθώσιμη ή είναι προφανώς δυσανάλογη με το προσδοκώμενο όφελος και έχει τέτοια έκταση και συνέπειες, ώστε προδήλως να αντιστρατεύεται την παραπάνω συνταγματική αρχή.

Η εφαρμογή σε κάθε δικαστική διένεξη του πλαισίου που τίθεται με την παραπάνω νομολογία σε σχέση με τα όρια του δικαστικού ελέγχου δεν είναι ευχερής, με τις αποφάσεις, όμως, αυτές του δικαστηρίου υιοθετείται θεσμικά ισορροπημένος κανόνας, ο οποίος έχει θεμελίωση αφενός στις συνταγματικές διατάξεις, με τις οποίες επιβάλλεται ο δικαστικός έλεγχος των πράξεων της Διοίκησης και η εξασφάλιση αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας και αφετέρου στη νομική αρχή, κατά την οποία τα δικαστήρια έχουν την εξουσία να λαμβάνουν υπόψη τα διδάγματα της κοινής πείρας και η οποία διαπερνά οριζόντια το δίκαιο, δηλαδή έχει εφαρμογή στις δικαστικές διαφορές τόσο του δημόσιου όσο και του ιδιωτικού δικαίου.

Βασικό μέσο για την τήρηση των κανόνων προστασίας του περιβάλλοντος είναι

η μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων ή άλλη προβλεπόμενη, κατά περίπτωση, από το νόμο αντίστοιχη μελέτη, στην οποία στηρίζεται η διαδικασία περιβαλλοντικής αδειοδότησης, που έχει θεσπιστεί στη νομοθεσία, σε συμμόρφωση και προς επιταγές του ευρωπαϊκού δικαίου. Σύμφωνα με όσα έχουν ήδη εκτεθεί, η πληρότητα των σχετικών μελετών ελέγχεται δικαστικώς, δεν είναι όμως δυνατό να ελεγχθεί ευθέως η ορθότητα των εκτιμήσεων, τεχνικών κρίσεων και αξιολογήσεων πραγματικών δεδομένων που περιέχονται στις μελέτες αυτές. Ενόψει αυτού, αναδεικνύεται η ιδιαίτερη σημασία της ουσιαστικής συμμετοχής των πολιτών, με προέχοντα το ρόλο των περιβαλλοντικών οργανώσεων και των ειδικών επιστημονικών φορέων, στη διοικητική διαδικασία αξιολόγησης των μελετών αυτών, δεδομένου ότι η υποβολή εκ μέρους τους τεκμηριωμένων προτάσεων ή αντιρρήσεων, όπως, άλλωστε, και η θεμελίωση σε συγκεκριμένα πραγματικά και επιστημονικά δεδομένα των τυχόν αρνητικών γνωμοδοτήσεων των νομαρχιακών συμβουλίων ή άλλων οργάνων που καλούνται να διατυπώσουν τις απόψεις τους, θα δημιουργούσε την υποχρέωση αιτιολόγησης από τα αρμόδια διοικητικά όργανα της επιλεγόμενης λύσης και, κατ' ακολουθίαν, θα καθιστούσε δυνατή την ουσιαστικότερη, μέσω του ελέγχου της πληρότητας της αιτιολογίας, και αποτελεσματικότερη δικαστική διερεύνηση της υπόθεσης σε περίπτωση προσβολής της πράξης περιβαλλοντικής αδειοδότησης.

IV. Έλεγχος παραβιάσεων της περιβαλλοντικής νομοθεσίας με υλικές ενέργειες

Παραβιάσεις της περιβαλλοντικής νομοθεσίας στοιχειοθετούνται στις περιπτώσεις συμπεριφοράς ιδιωτών ή υλικών ενεργειών οργάνων της Διοίκησης, οι οποίες αντιβαίνουν ευθέως σε απαγορευτικές διατάξεις του νόμου ή πραγματοποιούνται χωρίς τις απαιτούμενες κατά το νόμο άδειες ή κατά παράβαση όρων που έχουν τεθεί στη σχετική άδεια.

Όταν οι παραβιάσεις αυτές προκύπτουν από πράξεις ή παραλείψεις ιδιωτών (φυσικών προσώπων ή νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου), συντρέχει αστική

ευθύνη τους που θεμελιώνεται στο άρθρο 57 του Αστικού Κώδικα. Γίνεται δεκτό[14] με σειρά αποφάσεων, κυρίως των πρωτοβάθμιων πολιτικών δικαστηρίων, ότι για τα περιβαλλοντικά αγαθά, όπως ο ατμοσφαιρικός αέρας, η θάλασσα και τα νερά, τα δάση και οι δασικές εκτάσεις, οι πλατείες και γενικά οι κοινόχρηστοι χώροι, παρέχεται στο άτομο δικαίωμα χρήσης και απόλαυσης, το οποίο αποτελεί αυτοτελή εκδήλωση της προσωπικότητας και την ιδιωτικού δικαίου έκφανση του δικαιώματος στο περιβάλλον που κατοχυρώνεται με το άρθρο 24 του Συντάγματος. Κατά συνέπεια, ενέργειες που συνεπάγονται βλάβη του περιβάλλοντος μπορούν με ορισμένες προϋποθέσεις να στοιχειοθετήσουν προσβολή της προσωπικότητας και, εφόσον είναι παράνομες, προκαλούν αγωγή αξίωση για αποζημίωση λόγω υλικής ή ηθικής βλάβης ή για απαγόρευση των παράνομων ενεργειών ή την άρση της προσβολής ή τη λήψη οποιουδήποτε ασφαλιστικού μέτρου για τη διασφάλιση του πληττόμενου δικαιώματος. Η δικαστική προστασία της προσωπικότητας μπορεί να επιδιωχθεί με τακτική αγωγή ή και με αίτηση ασφαλιστικών μέτρων κατά τον Κώδικα Πολιτικής Δικονομίας, εφόσον συντρέχει το στοιχείο του επείγοντος.

Στην άσκηση των παραπάνω ένδικων βοηθημάτων νομιμοποιούνται, σύμφωνα με τη νομολογία, όχι μόνο τα άτομα που παρεμποδίζονται στη χρήση περιβαλλοντικού αγαθού, αλλά και νομικά πρόσωπα ή άλλοι συλλογικοί φορείς, οι οποίοι ενεργούν για την προστασία των δικαιωμάτων των μελών τους, όπως οι σύλλογοι γονέων και κηδεμόνων,[15] ή έχουν ως σκοπό την προστασία του περιβάλλοντος, όπως είναι κατ'εξοχήν οι περιβαλλοντικές μη κυβερνητικές οργανώσεις[16]. Πρέπει να παρατηρηθεί ότι, παρά τις διακυμάνσεις που εμφανίζονται στη σχετική νομολογία, το έννομο συμφέρον αντιμετωπίζεται μάλλον με ευρύτητα, η δικαστική πρακτική, μάλιστα, αυτή φαίνεται ενισχυόμενη με την πάροδο του χρόνου, τουλάχιστον στις υποθέσεις ασφαλιστικών μέτρων που εκδικάζονται από τα μονομελή πρωτοδικεία. Η τάση αυτή της νομολογίας φαίνεται ότι ενθαρρύνει την άσκηση ένδικων βοηθημάτων στα πολιτικά δικαστήρια με σκοπό όχι μόνο τη διεκδίκηση δικαιώματος χρησιμοποίησης των δημόσιων αγαθών, όπως είναι οι κοινόχρηστοι χώροι, αλλά και την προστασία στοιχείων του περιβάλλοντος, όπως οι ακτές και τα δάση, από την καταστροφή ή την υποβάθμιση, διότι παρατηρείται και ποσοτικά αύξηση της σχετικής νομολογίας. Αποτελεί, πάντως, έλλειμμα της νομοθεσίας μας η μη αναγνώριση συλλογικής αγωγής για την προστασία του περιβάλλοντος, ενώ προβλέπεται η δυνατότητα αυτή στον τομέα της προστασίας των καταναλωτών.

Αξίωση προς αποζημίωση γεννάται και από πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες οργάνων του Δημοσίου και νομικών προσώπων δημόσιου δικαίου κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, με τις προϋποθέσεις που ορίζονται ειδικότερα στα άρθρα 105 και 106 του Εισαγωγικού Νόμου του Αστικού Κώδικα. Η αξίωση αυτή ασκείται με αγωγή στο οικείο διοικητικό πρωτοδικείο, την οποία νομιμοποιούνται να υποβάλουν και νομικά πρόσωπα. Φαίνεται, όμως, ότι είναι ακόμη μικρός ο αριθμός αγωγών αποζημίωσης που έχουν ασκηθεί για περιβαλλοντική βλάβη με βάση τις διατάξεις αυτές του Εισαγωγικού Νόμου του Αστικού Κώδικα, σε αντίθεση με εκείνες, οι οποίες υποβάλλονται με βάση τις ίδιες διατάξεις για βλάβη από άλλη αιτία, όπως ιατρικά σφάλματα, κακοτεχνίες στους δρόμους, και οι οποίες βαίνουν αυξανόμενες.

Τέλος, σε σχέση με την εξουσία των δικαστηρίων όταν επιλαμβάνονται των παραπάνω ένδικων βοηθημάτων, παρατηρείται ότι τόσο τα διοικητικά όσο και τα πολιτικά δικαστήρια^[17] δικαιούνται να εξετάσουν παρεμπιπτόντως τη νομιμότητα διοικητικών πράξεων, στις οποίες τυχόν στηρίζονται οι αμφισβητούμενες ενέργειες των οργάνων της Διοίκησης ή των ιδιωτών, κατά περίπτωση, εκτός αν για το θέμα αυτό υπάρχει σχετική κρίση του Συμβουλίου της Επικρατείας ή άλλου αρμόδιου διοικητικού δικαστηρίου, όπως είναι τα διοικητικά εφετεία για τις οικοδομικές άδειες.

V. Επίλογος

Η ελληνική έννομη τάξη παρέχει ευρείες δυνατότητες δικαστικού ελέγχου της εφαρμογής της περιβαλλοντικής νομοθεσίας. Και η νομολογία μπορεί να συμβάλλει στη διαμόρφωση αρχών και κανόνων για την εξειδίκευση των συνταγματικών και νομοθετικών ρυθμίσεων και τη συμπλήρωση των κενών της νομοθεσίας και των παραλείψεων της Διοίκησης. Από την άποψη, μάλιστα, αυτή ο απολογισμός του έργου των δικαστηρίων, και ιδίως του Συμβουλίου της Επικρατείας, μπορεί να χαρακτηριστεί εξαιρετικά επιτυχής. Είναι, όμως γεγονός ότι ο δικαστικός έλεγχος, που ασκείται αποσπασματικά, αφού ενεργοποιείται μόνο στις υποθέσεις εκείνες, για τις οποίες υποβάλλονται τα οικεία ένδικα βοηθήματα, μικρή συμβολή έχει τελικώς στην προστασία του περιβάλλοντος, η οποία εξαρτάται από το συνδυασμό πολλών παραγόντων, μεταξύ των οποίων η ευαισθητοποίηση και συμπεριφορά των

επιχειρήσεων και των πολιτών και κυρίως οι πρακτικές των αρμόδιων οργάνων της κρατικής διοίκησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης και οι κυβερνητικές επιλογές και αποφάσεις.

[1] Βλ. Πρακτικά 34/2000, 135/2000, 133/2001 του Ε΄ Κλιμακίου Ελεγκτικού Συνεδρίου.

[2] Βλ. Πρακτικό 62 2000 του Ε΄ Κλιμακίου Ελεγκτικού Συνεδρίου.

[3] Με το άρθρο 67 του πρόσφατου νόμου 3431/2006 «περί ηλεκτρονικών επικοινωνιών και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α΄ 13) προβλέπεται ότι όλες οι πράξεις της Εθνικής Επιτροπής Τηλεφωνίας και Τηλεπικοινωνιών (Ε.Ε.Τ.Τ.), στις οποίες περιλαμβάνονται και εκείνες που αφορούν την εγκατάσταση κεραίας κινητής τηλεφωνίας και οι οποίες πριν από το νόμο αυτό ανήκαν στην αρμοδιότητα του Συμβουλίου της Επικρατείας, προσβάλλονται με «προσφυγή» στα διοικητικά πρωτοδικεία. Η διάταξη αυτή δημιουργεί ερμηνευτικά προβλήματα, με κυριότερο το ζήτημα αν το προβλεπόμενο με αυτή ένδικο βοήθημα αποτελεί προσφυγή ουσίας, όπως καταρχήν προκύπτει από τη διατύπωσή της, δεδομένου ότι η Επιτροπή δεν εκδίδει μόνον πράξεις ατομικού χαρακτήρα, όπως είναι οι άδειες εγκατάστασης κεραιών κινητής τηλεφωνίας, αλλά και κανονιστικές αποφάσεις, οι οποίες από τη φύση τους δεν είναι δεκτικές ουσιαστικού δικαστικού ελέγχου, και αν η μεταβολή αυτή δικαιοδοσίας συνάδει προς το Σύνταγμα. Είναι βέβαιο ότι τα δικαστήρια, τόσο το Συμβούλιο της Επικρατείας όσο και τα διοικητικά δικαστήρια ουσίας, θα κληθούν σύντομα να αντιμετωπίσουν τα σχετικά ζητήματα.

[4] Βλ. ΣτΕ 3943/1995.

[5] Ενδεικτικώς βλ. Ε.Α. 484/2003, 894/2003, με τις οποίες κρίθηκε αντισυνταγματική η διάταξη του άρθρου 27 παρ. 8 του ν. 2971/2001, με την οποία προβλέπεται ότι δεν επιτρέπεται η αναστολή από τα δικαστήρια της εκτέλεσης πράξεων, με τις οποίες διατάσσεται η κατεδάφιση αυθαιρέτου που έχει αναγερθεί στον αιγιαλό.

[6] ΣτΕ 3573/2002. Με την απόφαση αυτή κρίθηκε ότι νομιμοποιείται να ασκήσει αίτηση ακύρωσης κατά αδείας εγκατάστασης δεξαμενών αποθήκευσης υγραερίου αστική εταιρεία, για την οποία δεν προέκυπε ότι είχε αποκτήσει νομική προσωπικότητα με την τήρηση των απαιτούμενων κατά νόμο για το σκοπό αυτόν τύπων.

[7] ΣτΕ 2388/2005, με την οποία κρίθηκε ότι δημοτική παράταξη του Δήμου Αθηναίων δεν νομιμοποιείται να ασκήσει αίτηση ακύρωσης κατά πράξεων, με τις οποίες

χορηγήθηκε άδεια για την πραγματοποίηση εργασιών διαρρύθμισης και ανακατασκευής σε κτίριο στο κέντρο της Αθήνας, του οποίου το κέλυφος μόνο είχε χαρακτηριστεί διατηρητέο.

[8] ΣτΕ 2281/1992.

[9] ΣτΕ 2510/2001.

[10] ΣτΕ 322/2006.

[11] ΣτΕ 2605/2005.

[12] ΣτΕ 2531/2005.

[13] Βλ. ΣτΕ 3478/2000, 613/2002.

[14] Βλ., ενδεικτικώς, Πρωτ. Πειραιώς 187/2004 (ΝοΒ 2004/1251), Μον. Πρωτ. Καλαμάτας 864/2001 (Αρμ. 2002/588), Μον. Πρωτ. Ρεθύμνου 186/2004, Μον. Πρωτ. Βόλου 1503/2004 (Αρμ. 2005/12), Μον. Πρωτ. Θεσσαλονίκης 9069/2005.

[15] Μον Πρωτ. Θεσσαλονίκης 9069/2005.

[16] Μον. Πρωτ. Καλαμάτας 864/2001.

[17] Βλ. Α.Π. 1257/2000 (ΕΕΡΓΔ 2002/418), Μον. Πρωτ. Θεσσαλονίκης 9069/2005.