

ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ ΚΑΙ ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΙ ΤΗΣ ΙΔΙΟΚΤΗΣΙΑΣ. Ο ΠΡΩΤΟΓΕΝΗΣ ΚΑΘΟΡΙΣΜΟΣ ΤΟΥ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟΥ ΤΗΣ ΚΥΡΙΟΤΗΤΑΣ ΕΠΙ ΑΚΙΝΗΤΩΝ ΚΑΙ ΕΙΔΙΚΩΝ ΑΓΑΘΩΝ ΚΑΙ ΟΙ ΠΕΡΑΙΤΕΡΩ ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΙ ΤΟΥ (Ιούλιος 2007)

Συγγραφέας: ΝΙΚΟΛΑΟΣ ΡΟΖΟΣ

I. Ο βασικός προβληματισμός

Το άρθρο 1000 του Αστικού Κώδικα ορίζει ότι «ο κύριος του πράγματος μπορεί, εφόσον δεν προσκρούει στο νόμο ή σε δικαιώματα τρίτων, να το διαθέτει κατ' αρεσκείαν και να αποκλείει κάθε ενέργεια τρίτου πάνω σ' αυτό». Όπως γίνεται δεκτό στο αστικό δίκαιο, το περιεχόμενο της κυριότητας είναι η απεριόριστη και αποκλειστική εξουσία πάνω στο πράγμα, η θετική πλευρά της οποίας, η διάθεση δηλαδή του πράγματος κατ' αρέσκεια του κυρίου, έχει ως όριο το νόμο. Το ίδιο όριο έχει βέβαια και η αρνητική πλευρά, ο αποκλεισμός δηλαδή κάθε ενέργειας μη κυρίου πάνω στο πράγμα^[1]. Το ουσιαστικό περιεχόμενο της κυριότητας επομένως, η έκταση δηλαδή της ελευθερίας που αναγνωρίζεται στον κύριο να διαθέτει το πράγμα κατ' αρεσκεία, καθορίζεται εκάστοτε από την έννομη τάξη^[2] και, κυρίως, από το δημόσιο δίκαιο^[3], οι σχετικές διατάξεις του οποίου αναφέρονται ως *περιορισμοί* της κυριότητας^[4].

Ήδη όμως ο Μπαλής δίδασκε ότι οι διατάξεις αυτές είναι *προσδιοριστικοί* όροι του περιεχομένου της κυριότητας και ότι καταχρηστικώς καλούνται περιορισμοί^[5]. Η παρατήρηση αυτή μας δίνει πράγματι αφορμή να αναζητήσουμε το είδος του ουσιαστικού περιεχομένου της κυριότητας κυρίως ως προς τα ακίνητα, ενόψει των σχετικών συνταγματικών διατάξεων, οι οποίες όσο εντείνονται τα προβλήματα που πηγάζουν από την ακίνητη ιδιοκτησία τόσο πληθαίνουν με τη σειρά τους.

Ενδεικτικά: ήδη στο Σύνταγμα του 1911 προβλέπεται ότι «ειδικοί νόμοι ορίζουν

τα της ιδιοκτησίας και διαθέσεως των μεταλλείων, ορυχείων, αρχαιολογικών θησαυρών και ιαματικών και ρεόντων υδάτων»[6]. Το Σύνταγμα του 1927 προσέθεσε στη διάταξη αυτή και τα υπόγεια ύδατα[7] και το Σύνταγμα του 1952 τις λιμνοθάλασσες και τις μεγάλες λίμνες[8]. Κυρίως όμως, το Σύνταγμα του 1927 προβλέπει αποζημίωση απαλλοτριωμένων ακινήτων αναλόγως αν προορίζονται για αστική ή κτηνοτροφική αποκατάσταση[9], ενώ το Σύνταγμα του 1952 διακρίνει τα αγροτικά από τα αστικά ακίνητα, επιτρέποντας μόνο την απαλλοτρίωση των πρώτων για γεωργοκτηνοτροφική αποκατάσταση[10]. Το Σύνταγμα του 1975, όπως αναφέρεται κατωτέρω (υπό 3), έχει πολύ περισσότερες σχετικές διατάξεις.

Οι συνταγματικές αυτές διατάξεις αναφέρονται σε ορισμένα πράγματα που οι ίδιες δέχονται ότι λόγω των ιδιοτήτων τους, είτε φυσικών (π.χ. ύδατα, μεταλλεία) είτε ανθρωπογενών (αρχαιότητες, αστικά ακίνητα), έχουν ορισμένο *προορισμό* που δικαιολογεί τη μεταχείρισή τους με ρυθμίσεις οι οποίες επιδιώκουν την πραγμάτωσή του. Ένας τέτοιος νόμος μάλιστα δεν υπόκειται κατ' αρχήν στη συνταγματική διάταξη περί προστασίας της ιδιοκτησίας[11].

Αλλά και εάν δεν προβλέπεται ρητώς από το Σύνταγμα ένας τέτοιος ειδικός νόμος, το ΣτΕ συνάγει, όπως θα δούμε αμέσως πιο κάτω, από το σύνολο των διατάξεων της οικείας νομοθεσίας, τον *προορισμό* του ακινήτου, τον *προσδιορισμό*, όπως θα έλεγε ο Μπαλής, του περιεχομένου της επ' αυτού κυριότητας[12], και τους, *εν όψει του περιεχομένου αυτού, περιορισμούς του* κατ' έκταση και κατ' ένταση. Όριο των περιορισμών αυτών, μετά το Σύνταγμα του 1975 και προϋπόθεση καθώς και υποχρέωση επιβολής τους αποτελούν οι υπόλοιπες συνταγματικές διατάξεις.

Εάν, για παράδειγμα, υπάρχει ένα ακίνητο σε περιοχή με σχέδιο πόλεως, ο *προορισμός* του είναι να οικοδομηθεί. Υπό την προϋπόθεση όμως: α) ότι είναι κατάλληλο βάσει των κανόνων που εκάστοτε τίθενται προκειμένου να λειτουργεί σωστά ο συγκεκριμένος οικισμός, και β) ότι θα οικοδομηθεί εντός των ορίων που οι ίδιοι κανόνες θέτουν για το σκοπό αυτό. Μόνο τα δύο τελευταία, ο καθορισμός δηλαδή της καταλληλότητας και των ορίων δομήσεως αποτελούν *περιορισμούς* του περιεχομένου της κυριότητας του εντός οικισμού ακινήτου. Ο *προορισμός* του ακινήτου, ο *προσδιορισμός* δηλαδή του περιεχομένου της επ' αυτού κυριότητας,

καθορίζεται από την ένταξή του στον οικισμό αυτό.

II. Η νομολογία πριν από το Σύνταγμα του 1975

Στην εξαίρετη για την εποχή της αλλά και για πολλά μετά από αυτήν χρόνια νομοθεσία περί σχεδίων πόλεων[13], το ΣτΕ στήριξε την εξής σκέψη του, που την επανέλαβε πολλές φορές: «Επειδή το άρθρον 21 του ισχύοντος Συντάγματος απαγορεύει μεν την στέρησιν της ιδιοκτησίας άνευ των εν αυτή προϋποθέσεων και δη της προηγουμένης αποζημιώσεως, πλην εντεύθεν δεν παρακωλύεται ο νομοθέτης όπως θεσπίζη επί τη βάσει αντικειμενικών κριτηρίων και προς εξυπηρέτησιν του γενικού συμφέροντος περιορισμούς εις το περιεχόμενον του δικαιώματος της κυριότητος, υπό την προϋπόθεσιν ότι δια τούτων δεν αφανίζεται ή δεν καθίσταται αδρανής η ιδιοκτησία εν σχέσει προς τον προορισμόν της»[14]. Όταν επέρχεται δηλαδή η λεγόμενη de facto απαλλοτρίωσις.

Συνέπειες αυτής της μείζονος είναι π.χ. ότι ο καθορισμός της αρτιότητας σε εντός σχεδίου περιοχή εφεξής από 750 τ.μ. σε 4 στρέμματα, συνεπαγόμενος ότι όσα ακίνητα δεν έχουν την έκταση αυτή καθίστανται μη άρτια δεν προσκρούει στην προστασία της ιδιοκτησίας κατά τον προορισμό της[15], όπως δεν προσκρούει και ο καθορισμός της αρτιότητας σε 8 στρέμματα σε περιοχή εκτός σχεδίου που τώρα εντάσσεται σε περιοχή επεκτάσεως του σχεδίου και χαρακτηρίζεται ως τουριστική ζώνη[16]. Νόμιμοι περιορισμοί της κυριότητος σε εντός σχεδίου περιοχές έχουν κριθεί το μέγιστο ύψος των οικοδομών για την ανάδειξη αρχαίων[17], οι στοές στο ισόγειο[18], η ανέγερση μόνο κατοικιών ή κτηρίων ορισμένου μόνο είδους[19], δεδομένου ότι το θεμιτό του περιορισμού κρίνεται αντικειμενικώς και όχι εν όψει της προθέσεως κάθε ιδιοκτήτη να χρησιμοποιήσει το ακίνητο για ορισμένο σκοπό[20] κ.λπ. Και, γενικότερα, είναι αδιάφορο αν στο παρελθόν ίσχυαν ευμενέστεροι για την ιδιοκτησία περιορισμοί[21].

III. Η συνταγματική βάση του πρωτογενούς καθορισμού του περιεχομένου της κυριότητας

Το Σύνταγμα του 1975 περιέχει πολλές διατάξεις στις οποίες, και όχι πλέον στο νόμο, μπορεί να θεμελιωθεί και να επεκταθεί η νομολογία που παρατίθεται ανωτέρω.

Πράγματι, στα αγαθά τα οποία λόγω των ιδιοτήτων τους, φυσικών ή ανθρωπογενών, έχουν έναν ορισμένο προορισμό που δικαιολογεί τη μεταχείρισή τους με ρυθμίσεις επιδιώκουσες την πραγματοποίησή του, προστέθηκαν τα σπήλαια και οι αρχαιολογικοί χώροι[22]. Και εδώ επαναλήφθηκε η νομολογία ότι οι περί αυτών νόμοι μπορούν να καθιερώσουν ρυθμίσεις αποκλίνουσες του άρθρου 17 του Συντάγματος και ως προς τον καθορισμό του περιεχομένου της κυριότητας και την έκταση των περιορισμών της[23]. Περαιτέρω προβλέφθηκε ότι μπορεί ο νόμος να επιβάλει και κάθε άλλη στέρηση της ελεύθερης χρήσεως και καρπώσεως της ιδιοκτησίας που απαιτείται από ιδιαίτερες περιστάσεις, προβλεπομένης της καταβολής στο δικαιούχο του ανταλλάγματος[24]. Βάση όμως κυρίως παρέσχε το άρθρο 24 ως προς το σύνολο των ακινήτων της Χώρας και μάλιστα από την άποψη της προστασίας της φυσικής και της πολιτιστικής κληρονομιάς, με ιδιαίτερη αναφορά στα δάση και τη χωροταξική οργάνωση στο πλαίσιο της βιώσιμης αναπτύξεως. Τούτου έπεται ότι, εφόσον ο χωροταξικός σχεδιασμός αποβλέπει στην ορθολογική κατανομή των διαφόρων προορισμών των ακινήτων όλης της Χώρας σύμφωνα και με τις υπόλοιπες συνταγματικές διατάξεις, δηλαδή εκεί που και όπως επιτρέπεται να κάνει τούτο, είναι αδιανόητη η ισοπέδωση του προορισμού όλων των ακινήτων.

IV. Τα πρώτα βήματα της νεότερης νομολογίας

Είναι εν τούτοις πράγματι παράδοξο ότι στα πρώτα της βήματα η νομολογία, αν και επανέλαβε τη βασική μείζονα που ήδη ανέφερα, ναι μεν την εμπλούτισε -πράγμα σημαντικότατο- με τη βασική διάκριση μεταξύ αστικού και μη αστικού προορισμού

της ακίνητης ιδιοκτησίας, δεν στήριξε όμως τη διάκριση αυτή στην περί χωροταξικού σχεδιασμού συνταγματική διάταξη αλλά στις διατάξεις των σχετικών νόμων. Αναφέρομαι στις αποφάσεις για τη συνταγματικότητα π.δ/των που καθιστούν εξαιρετικά δυσχερείς τους όρους δομήσεως σε εκτός σχεδίου περιοχές της Κέρκυρας[25] και της παραλιακής Βουλιαγμένης-Σουνίου[26] και στον καθορισμό της ΖΟΕ Αττικής με κατώτατο όριο κατατμήσεως τα 20 στρέμματα[27]. Το ίδιο συμβαίνει και στις υποθέσεις όπου καθορίζονται ειδικοί όροι δομήσεως σε οικισμούς που εν ταυτώ χαρακτηρίζονται παραδοσιακοί[28] ή χρήσεις σε αστικές περιοχές[29].

Ίδια διστακτικότητα παρατηρείται και στη δασική νομοθεσία, όπου η αναδάσωση, παραδόξως, θεωρείται περιορισμός της κυριότητας[30]. Παρ' όλα αυτά, η απαγόρευση της εκμεταλλεύσεως περιοχής ως λατομείου κρίνεται ότι αποτελεί περιορισμό της ιδιοκτησίας σύμφωνα με τον προορισμό της, διότι η εκμετάλλευσή της ως λατομείου δεν είναι η μόνη δυνατή[31].

Πρώτη απόφαση που η διάκριση αυτή στηρίζεται στο άρθρο 24 αλλά στην παρ. 1 (προστασία του περιβάλλοντος) είναι η απόφαση για τη ΖΟΕ Αττικής, όπου γίνεται και η μόνη αναφορά στον κοινωνικό χαρακτήρα της ιδιοκτησίας. Πρώτη δε απόφαση όπου η διάκριση στηρίζεται στις διατάξεις του νόμου αλλά ερμηνευόμενες υπό το φως της παρ. 2 του άρθρ. 24 είναι η πρώτη απόφαση για την προστασία της χελώνας *caretta-caretta*[32], όπου αναφέρεται ότι οι εκτός σχεδίου περιοχές έχουν ως προορισμό την αγροτική εκμετάλλευση. Άμεση θεμελίωση έχουμε ένα χρόνο αργότερα, με τον κανόνα ότι «το δικαίωμα δομήσεως προϋποθέτει κατά κανόνα την ύπαρξη ρυμοτομικού σχεδίου»[33].

Αντίθετα, το Δικαστήριο στηρίχθηκε στη διάταξη του Συντάγματος για την προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς, προκειμένου να κρίνει αντίθετη προς αυτή διάταξη του αρχαιολογικού νόμου που προέβλεπε ότι ο ιδιοκτήτης ο οποίος παρακωλύεται να ενεργήσει κατά βούληση στο ακίνητό του, διότι έτσι ενδέχεται να βλάψει αρχαία που βρίσκονται σε αυτό, μπορεί να ζητήσει την απαλλοτρίωσή του και, αν δεν συντελεσθεί αυτή εντός διετίας, μπορεί να ενεργήσει σε αυτό κατά βούληση. Ο ιδιοκτήτης μπορεί μόνο να ζητήσει αποζημίωση. Σημειωτέον ότι το ακίνητο ήταν εντός σχεδίου[34].

V. Η επίκληση της συνταγματικής βάσης από τη νομολογία

α. Σε περιοχές ειδικής προστασίας

Η νεότερη νομολογία εκμεταλλεύτηκε πλήρως τις προαναφερόμενες συνταγματικές διατάξεις.

Για πρώτη φορά το θέμα τέθηκε στη δασική νομοθεσία, όταν ζητήθηκε από το Δημόσιο να απαλλοτριώσει ιδιωτική δασικής μορφής έκταση που είχε κηρυχθεί αναδασωτέα και τούτο απέρριψε την αίτηση. Το Δικαστήριο, επικαλούμενο τα άρθρα 17, 24 και 117, έθεσε την εξής βασική μείζονα: *«Η ιδιοκτησία προστατεύεται ως δικαίωμα κατόπιν του πρωτογενούς καθορισμού του περιεχομένου του, δηλαδή του προορισμού της ιδιοκτησίας, ο οποίος περιλαμβάνει το φάσμα των δυνατών χρήσεών της. Ο καθορισμός αυτός του προορισμού της ιδιοκτησίας γίνεται είτε απ'ευθείας από συνταγματικές διατάξεις είτε από το νομοθέτη ή, κατ' εξουσιοδότησή του, από τη Διοίκηση σε συμφωνία με το Σύνταγμα. Επιτρέπεται δε: α) η μεταβολή του προορισμού της ιδιοκτησίας, εφόσον τούτο επιβάλλεται από το Σύνταγμα ή γίνεται βάσει νομίμων εν γένει κριτηρίων, όπως των χωροταξικών, οπότε και προβλέπεται, εν όψει του είδους και των επιπτώσεων της μεταβολής, η δυνατότητα πωλήσεως ή απαλλοτριώσεως της ιδιοκτησίας, καθώς και β) η θέσπιση περαιτέρω δευτερογενών ρυθμίσεων αναγομένων σε περιορισμούς των εξουσιών που πηγάζουν από τον καθορισμό του προορισμού της ιδιοκτησίας, υπό την προϋπόθεση ότι είναι αναγκαίοι, πρόσφοροι και συναφείς με αυτόν και ότι με αυτούς δεν εξαφανίζεται η ιδιοκτησία ή δεν καθίσταται αδρανής σε σχέση με τον προορισμό της»*[\[35\]](#). Των δασών ο προορισμός καθορίζεται πρωτογενώς από το Σύνταγμα. Και, περαιτέρω, διευκρίνισε ότι η απαλλοτρίωση ιδιωτικής εκτάσεως δασικής μορφής που κηρύχθηκε αναδασωτέα είναι μια των νομίμων επιλογών της Διοικήσεως, ενώ η κήρυξη μιας εκτάσεως ως

δασωτέας, συνεπαγόμενη τη μεταβολή του προορισμού της, θα καθιστούσε την απαλλοτριώσή της υποχρεωτική.

Στο επόμενο βήμα του, το Δικαστήριο απέρριψε αίτηση ακυρώσεως αποφάσεως της Αρχαιολογικής Υπηρεσίας να απαλλοτριώσει ακίνητο του αιτούντος ευρισκόμενο εκτός σχεδίου πόλεως και εντός ζώνης αρχαιολογικού χώρου όπου επιτρεπόταν μόνο η καλλιέργεια και η βοσκή. Αφού επανέλαβε την ανωτέρω μείζονα, προσέθεσε σε αυτήν ότι «*βασικός διαχωρισμός του προορισμού της ακίνητης ιδιοκτησίας περιέχεται στην παρ. 2 του άρθρου 24 του Συντάγματος, η οποία, αναφερόμενη στην υπό τη ρυθμιστική αρμοδιότητα του Κράτους αναγνώριση, ανάπτυξη, πολεοδόμηση και επέκταση μόνο των πόλεων και των οικιστικών περιοχών, θέτει τον κανόνα ότι μόνο κατ' εξαίρεση είναι δυνατόν να δομηθή η μη αστική γη και μάλιστα κατ' αρχήν για χρήσεις υποβοηθητικές του κύριου προορισμού της (γεωργική και κτηνοτροφική εκμετάλλευση)*» και ότι η θέσπιση των δευτερογενών ρυθμίσεων, των περιορισμών δηλαδή, είναι δυνατή όταν τούτο επιβάλλεται από συνταγματικούς στόχους, όπως η προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς. Δεν υπάρχει επομένως εν προκειμένω αντισυνταγματικότητα των διατάξεων που επιβάλλουν αυτούς τους περιορισμούς, εφόσον παραμένει η δυνατότητα των βασικών κατά τον προορισμό της ιδιοκτησίας χρήσεων της[36].

Και απορρίπτεται ο ισχυρισμός ότι σύμφωνα με τη νομοθεσία περί εκτός σχεδίου δομήσεως θα μπορούσε ο αιτών να ανεγείρει ξενοδοχείο με τη σκέψη ότι «*η αφαίρεση ορισμένων άλλων χρήσεων, μη υποβοηθητικών του κύριου προορισμού της ιδιοκτησίας, αλλά επιτρεπομένων κατ' εξαίρεση, αποτελεί θέσπιση συναφών περιορισμών για την επίτευξη του στόχου της προστασίας της πολιτιστικής κληρονομιάς, οι οποίοι δεν συνεπάγονται την ολική και οριστική στέρηση της ιδιοκτησίας*». Όπως θα εκθέσω αμέσως, η νομολογία αυτή έγινε αυστηρότερη σε άλλη βάση και επαναλήφθηκε τόσο σε άλλους αρχαιολογικούς χώρους[37] όσο και σε περιοχές ειδικής προστασίας του φυσικού περιβάλλοντος[38].

β. Σε κοινές εκτός σχεδίου περιοχές

Θεμελιώδης όμως είναι η νομολογία και σχετικά με τον προορισμό των εκτός σχεδίου περιοχών, οι οποίες δεν προστατεύονται ειδικά από τον αρχαιολογικό νόμο ή το ν. 1650/1986. Είναι το γνωστό θέμα του π.δ/τος περί εκτός σχεδίου δομήσεως, που επιτρέπει ισοπεδωτικώς στο σύνολο της Χώρας, ανεξαρτήτως των ιδιομορφιών κάθε περιοχής, την ανέγερση κάθε είδους κατασκευής υπό τους αυτούς όρους. Το θέμα τέθηκε οξέως δύο φορές. Στην πρώτη προσβαλλόταν η προέγκριση χωροθετήσεως ξενοδοχείου. Το Δικαστήριο ερμήνευσε υπό το φως των άρθρων 24 παρ. 1 και 2 και 106 παρ. 1 του Συντάγματος τις διατάξεις του ν. 1650/1986 που προβλέπουν Ζώνες Αναπτύξεως Παραγωγικών Δραστηριοτήτων και Ζώνες Οικιστικού Ελέγχου και έκρινε ότι, ελλείπει πλήρους χωροταξικού σχεδιασμού, μόνο σε τέτοιες ζώνες είναι δυνατή η ανέγερση ξενοδοχείου[39]. Η νομολογία αυτή διευκρινίστηκε ακόμη περισσότερο με την απόφαση της ΖΟΕ Τήνου[40], η οποία αποτελεί την τελευταία εξέλιξη της νομολογίας και τη σύνθεση όλης της προηγούμενης. Δίδεται ο ορισμός των οικιστικών περιοχών ως εκείνων όπου αναπτύσσεται η οργανωμένη κοινωνική ζωή και παραγωγική δραστηριότητα του ανθρώπου[41] και καθορίζονται τα όρια της βιώσιμης αναπτύξεως των μη οικιστικών και μη ειδικώς προστατευμένων ακινήτων. Εφόσον δεν προστατεύονται αυστηρότερα, όπως τα δάση, προορίζονται κατ' αρχήν για γεωργική εκμετάλλευση και επιτρέπεται να δομηθούν μόνο κατ' εξαίρεση και κατά τρόπο προσιδιάζοντα στην ιδιομορφία κάθε περιοχής, έτσι ώστε το φυσικό περιβάλλον να θιγεί το ελάχιστο δυνατόν. Προκειμένου δε να επιτευχθή ο συνταγματικός αυτός σκοπός της διαφυλάξεως του φυσικού περιβάλλοντος, επιτρέπεται η λήψη μέτρων, που είναι δυνατόν να συνίστανται 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 προσφορά για την επίτευξη του ανωτέρου 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, οπότε και γεννάται αξίωση του θιγόμενου ιδιοκτήτη να του καταβληθεί αποζημίωση ανάλογα με την έκταση, την ένταση και τη χρονική διάρκεια της ανωτέρω αποφάσεως.

VI. Αλλοδαπή νομολογία - νομοθεσία

Το Γερμανικό Σύνταγμα ορίζει ότι «Κατοχυρώνεται η ιδιοκτησία και το κληρονομικό δικαίωμα. Το περιεχόμενο και τα όριά τους καθορίζονται με νόμο. Η ιδιοκτησία συνεπάγεται υποχρεώσεις. Η χρήση της πρέπει να συμβάλλει ταυτοχρόνως στην εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος»[\[42\]](#). Διευκολύνθηκε έτσι πολύ ο συνταγματικός δικαστής για να διαμορφώσει νομολογία συγγενέστατη προς την παρουσιασθείσα, σε συνδυασμό με την κοινωνική δέσμευση της ιδιοκτησίας. Η νομολογία του αυτή θεμελιώνεται πλέον και στο νέο άρθρο 20α του Συντάγματος σχετικά με την προστασία του περιβάλλοντος[\[43\]](#).

Στη Γαλλία ήδη από το 1919 οιαδήποτε κατάτμηση υπόκειται σε προηγούμενη άδεια της πολεοδομικής αρχής[\[44\]](#), ενώ παράλληλα, από το 1983, ισχύει ο κανόνας της περιορισμένης οικοδομησιμότητας, κατά τον οποίο οι περιοχές οι οποίες δεν ρυθμίζονται από πολεοδομική μελέτη (πολύ συνθετότερη και πληρέστερη εκείνης του ελληνικού δικαίου), επιτρέπονται μόνο: α) η ανακαίνιση, ανακατασκευή ή λελογισμένη επέκταση υπάρχουσών κατασκευών, β) η ανέγερση οικοδομημάτων και εγκαταστάσεων αναγκαίων για τον κοινωνικό εξοπλισμό, την αξιοποίηση φυσικών πηγών και την πραγματοποίηση έργων εθνικού ενδιαφέροντος. Πάντα ταύτα υπό την προϋπόθεση, ότι δεν αναιρούν τη χρήση των όμορων πολεοδομημένων περιοχών, και γ) οικοδομήματα ή εγκαταστάσεις δημοτικού ενδιαφέροντος, ύστερα από αιτιολογημένη απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου, υπό την προϋπόθεση, ότι τούτο δεν μπορεί να πραγματοποιηθεί σε περιοχή πολεοδομικής μελέτης[\[45\]](#).

VII. Θέματα αποζημιώσεως

Από τα ανωτέρω συνάγονται τα εξής:

Πρώτον, ότι η δυσμενής μεταβολή του προορισμού ενός ακινήτου με διοικητική πράξη γεννά κατ' αρχήν δικαίωμα αποζημιώσεως.

Δεύτερον, ότι η μεταβολή του προορισμού ενός ακινήτου επί το ευμενέστερον για την ιδιοκτησία δεν συνεπάγεται υποχρεωτικώς τη δυνατότητα αυτοτελούς εκμεταλλεύσεώς του κατά τον προορισμό αυτό.

Τρίτον, ότι δεν αποτελούν de facto απαλλοτρίωση τόσο η εντός του αυτού προορισμού (αστικά ακίνητα) μεταβολή της ειδικότερης λειτουργίας του οικισμού όσο και, κατά μείζονα μάλιστα λόγο, οι περιορισμοί της ιδιοκτησίας σε συνάρτηση με τη λειτουργικότητα συγκεκριμένου τμήματος ενός οικισμού ή τη μεταβολή της.

Τέταρτον, ότι οι ρυθμίσεις της εκτός σχεδίου δομήσεως, λόγω του προορισμού της, έχουν την έννοια ότι η δόμηση επιτρέπεται εκεί που βάσει σχεδιασμού επιτρέπεται και όχι το αντίστροφο, ότι δηλαδή η δόμηση επιτρέπεται παντού όπου δεν απαγορεύεται.

Πέμπτον, ότι η de facto απαλλοτρίωση επιτρέπεται αλλά και επιβάλλεται για συνταγματικούς σκοπούς, όπως η προστασία του φυσικού περιβάλλοντος και η προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς, οπότε και γεννάται δικαίωμα αποζημιώσεως του ιδιοκτήτη. Τούτο προβλέπεται από διάφορες διατάξεις νόμων, όπως το άρθρο 22 παρ. 1 του ν. 1650/1986 και τα άρθρα 13 παρ. 3, 17 παρ. 2 και 19 του ν. 3028/2002. Αλλά και να μην προβλεπόταν θα μπορούσε βέβαια να θεμελιωθεί στην αρχή της ισότητας ενώπιον των δημοσίων βαρών[46]. Μπορεί βεβαίως ο ιδιοκτήτης να επικαλεσθεί μόνο το άρθρο 105 του ΕισΝΑΚ[47] ή και αυτό[48], οπότε ο δικαστής της αποζημιώσεως θα κρίνει το σύνολο της υποθέσεως. Αντιθέτως, ο δικαστής της αιτήσεως ακυρώσεως θα κρίνει μόνο αν επέρχεται de facto απαλλοτρίωση και αν τούτο, καθώς και οι περιορισμοί που δεν αποτελούν de facto απαλλοτρίωση, έχουν τεθεί νομίμως στη συγκεκριμένη περίπτωση ως εντός εξουσιοδοτήσεως και σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας.

Και, έκτον, ότι, αντιστρόφως, η μεταβολή του προορισμού, εάν είναι ευνοϊκή για την οικονομική εκμετάλλευση του ακινήτου, μπορεί να οδηγήσει στη φορολόγηση της υπεραξίας του[49].

VIII. Συμπέρασμα

Νομίζω ότι η νομολογία από την άποψη του ακυρωτικού ελέγχου είναι πλήρης και ότι έτσι δίνεται η ευκαιρία στο μεν δικαστή της αποζημιώσεως να διαπλάσει τη δική του νομολογία βάσει αυτής, σε διάλογο μαζί της και με προσεκτικά βήματα, όπως και αυτός, στη δε Διοίκηση να μην επικαλείται συχνά το επιχείρημα ότι οικονομικοί λόγοι απαγορεύουν χωροταξικές ή πολεοδομικές ρυθμίσεις.

- [1]. Βλ. *Α. Γεωργιάδη*, Εμπράγματο Δίκαιο, 1995, σ. 263.
- [2]. Όπ. π., σ. 269, 270.
- [3]. Όπ. π., σ. 273.
- [4]. Όπ. π., σ. 273. Ομοίως *Γεωργιάδη-Σταθόπουλου*, Αστικός Κώδιξ, Ερμηνεία κατ' άρθρο, τόμος πέμπτος, σ. 317.
- [5]. Βλ. *Μπαλή*, Εμπράγματο Δίκαιο, 1950, σ. 86.
- [6]. Άρθρ. 17 εδ. τελευταίο.
- [7]. Άρθρ. 19 εδ. τέταρτο.
- [8]. Άρθρ. 17 εδ. προτελευταίο.
- [9]. Άρθρ. 119.
- [10]. Άρθρ. 104.
- [11]. ΣτΕ 2609/1973.
- [12]. Κατά την απόφαση ΣτΕ 50/1977 «*τη μορφή της ιδιοκτησίας*».
- [13]. Ν.Δ. 17-07-1923 (ΦΕΚ 210 Α'/16-08-1923).
- [14]. Π.χ. ΣτΕ 3599/1972.
- [15]. ΣτΕ 1266/1965 (παραλιακή Βουλιαγμένης).

- [16]. ΣτΕ 3784/1974.
- [17]. ΣτΕ 3168/1970.
- [18]. ΣτΕ 3032/1968.
- [19]. ΣτΕ 3784/1974, 2042, 3345/1977.
- [20]. ΣτΕ 3345/1977.
- [21]. ΣτΕ 4591/1977.
- [22]. Άρθρο 18 παρ. 1.
- [23]. ΣτΕ 2705/1991, 966/1995.
- [24]. Άρθρο 18 παρ. 5.
- [25]. ΣτΕ 4591/1977.
- [26]. ΣτΕ 1907/1980.
- [27]. ΣτΕ 1029/1985.
- [28]. ΣτΕ 3945/1979.
- [29]. ΣτΕ 2170/1981.
- [30]. ΣτΕ 3186/1982, 1813/1987. Εν όψει μάλιστα πλειάδος διατάξεων του δασικού κώδικα (ν.δ. 86/1969) και του ν. 998/1979, που ρυθμίζουν -και ορθώς- τα της διαχείρισεως και προστασίας των δημοσίων και ιδιωτικών δασών ενιαίως, έτσι ώστε να μην αποτελεί το ιδιοκτησιακό τους καθεστώς (ιδιωτικά δάση) τροχοπέδη. Βλ. ενδεικτικώς τα άρθρα 54, 60 και 62-116 του ν.δ. 86/1969, και το σύνολο σχεδόν των διατάξεων του ν. 998/1979.
- [31]. ΣτΕ Ολομ. 1640/1982.
- [32]. ΣτΕ Ολομ. 695/1986.
- [33]. ΣτΕ 219/1987.
- [34]. ΣτΕ Ολομ. 3146/1986.

- [35]. ΣτΕ 4575/1998.
- [36]. ΣτΕ 784/1999.
- [37]. ΣτΕ 3259/2003, 982/2005.
- [38]. ΣτΕ 3067/2001, 3360/2005.
- [39]. ΣτΕ 1163/2002.
- [40]. ΣτΕ 3848/2005.
- [41]. Πρβλ. τον ορισμό της παρ. 1 του άρθρ. 2 του ν. 947/1979: «Ως οικιστική περιοχή χαρακτηρίζεται ... πάσα εδαφική έκταση, η οποία ως εκ της θέσεώς της και της φυσικής διαμορφώσεως του εδάφους και των κρατουσών εις αυτήν συνθηκών, δύναται να χρησιμοποιηθή προς οικοδόμησιν και την δι'αυτής εξυπηρέτησιν της διαβιώσεως και της οργανωμένης κοινωνικής ζωής και παραγωγικής δραστηριότητος του ανθρώπου».
- [42]. Άρθρο 14 παρ. 1.
- [43]. Βλ. π.χ. Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο, απόφαση της 10-10-1997, Νόμος και Φύση 1998, σ. 489, σχόλιο Ν. Κομνηνού-Χλέπα.
- [44]. *H. Jacquot*, Droit de l'Urbanisme, 2η έκδοση, Dalloz, σ. 414 επ.
- [45]. *P. Soler-Couteaux*, Droit de l'Urbanisme, Dalloz, 1996, σ. 43 επ.
- [46]. Βλ. *Πρ. Παυλόπουλου*, Η αστική ευθύνη του Δημοσίου, Ι, Σάκκουλας 1986, σ. 138 επ.
- [47]. ΣτΕ Ολομ. 3135/2002.
- [48]. ΣτΕ 1611/2006.
- [49]. Πρβλ. και την παρ. 3 του άρθρου 24 του Συντάγματος, που προβλέπει την εισφορά σε γη και χρήμα των ιδιοκτητών εκτάσεων σε περιοχή, η οποία αναγνωρίζεται ως οικιστική προκειμένου τούτο να επιτευχθεί.