

Ο «ΠΡΟΟΡΙΣΜΟΣ» ΤΗΣ ΕΚΤΟΣ ΣΧΕΔΙΟΥ ΔΟΜΗΣΗΣ ΙΔΙΟΚΤΗΣΙΑΣ: ΕΝΑ ΑΚΟΜΗ ΑΜΑΧΗΤΟ ΤΕΚΜΗΡΙΟ ΣΕ ΔΟΚΙΜΑΣΙΑ. (Μάιος 2009)

Συγγραφέας: ΛΟΥΣΗ ΚΙΟΥΣΟΠΟΥΛΟΥ

I. Εισαγωγή

1. Τα τελευταία χρόνια, οι αξιώσεις αποζημίωσης με αφορμή την επιβολή περιορισμών για λόγους προστασίας του περιβάλλοντος αποτελούν ένα από τα σημεία αιχμής στη νομολογία των διοικητικών δικαστηρίων. Πρόκειται, κυρίως, για περιορισμούς που, χωρίς να καταλήγουν στην πλήρη αποξένωση του ιδιοκτήτη από το ακίνητό του δηλαδή στην απαλλοτρίωσή του, εμποδίζουν, εν τούτοις, την ελεύθερη χρήση και εκμετάλλευσή του. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελούν οι περιορισμοί που τίθενται με κανονιστικές κυρίως πράξεις για λόγους προστασίας του φυσικού περιβάλλοντος. Το Συμβούλιο της Επικρατείας, μόλις το 2005, αναγνώρισε ότι, στις περιπτώσεις αυτές, μπορεί να θεμελιωθεί αξίωση αποζημίωσης ευθέως στο άρθρο 22 του ν. 1650/1986, υπό την προϋπόθεση, όμως, ότι οι τιθέμενοι περιορισμοί αποδυναμώνουν πλήρως το δικαίωμα ιδιοκτησίας και, πιο συγκεκριμένα, έχουν ως αποτέλεσμα την ουσιώδη στέρηση του δικαιώματος χρήσεώς της^[1].

2. Η σχετική με τις παραπάνω αξιώσεις νομολογία αναδεικνύει ως ζήτημα καθοριστικό για την έκβαση είτε της ακυρωτικής είτε της αποζημιωτικής δίκης τον «προορισμό» του ακινήτου^[2]. Έτσι, αν μεν πρόκειται για ακίνητα εντός σχεδίου πόλεως, δεν αμφισβητείται ότι αυτά «προορίζονται» να δομηθούν. Σύμφωνα με τη νομολογία αυτή, η νομιμότητα των περιορισμών που προκύπτουν από τους όρους δόμησης της περιοχής του ακινήτου και η αποκατάσταση του θιγόμενου ιδιοκτήτη δεν δημιουργούν, κατά κανόνα, ιδιαίτερα προβλήματα. Δεν συμβαίνει το ίδιο αν το ακίνητο βρίσκεται εκτός σχεδίου πόλεως. Τότε, η κατά «προορισμό» χρήση του, κατά την ίδια πάντα νομολογία, δεν μπορεί να είναι άλλη από την αγροτική, την κτηνοτροφική ή τη δασοπονική εκμετάλλευσή του. Ο κατά τα ανωτέρω διαχωρισμός του «προορισμού» της ακίνητης ιδιοκτησίας βρίσκει, κατά το ΣτΕ, συνταγματικό έρεισμα στο άρθρο 24 §2 Σ. Με το σκεπτικό αυτό, η δόμηση των εκτός σχεδίου

πόλεως ακινήτων αποτελεί την εξαίρεση, η οποία, ως τέτοια, δεν λαμβάνεται υπ' όψη ούτε όταν ελέγχεται η νομιμότητα ή η ένταση των επιβαλλόμενων περιορισμών ούτε για τον καθορισμό της αποζημιώσεως του θιγόμενου ιδιοκτήτη.

3. Έχοντας αναγάγει τον «προορισμό» των ακινήτων σε κανόνα συνταγματικής περιωπής και γενικής εφαρμογής που δεν επιτρέπει την παραμικρή απόκλιση, η νομολογία των διοικητικών δικαστηρίων αποκρούει συστηματικά τις αξιώσεις ιδιοκτητών μη αστικών ακινήτων. Και τούτο, είτε πρόκειται για ακυρωτική δίκη στο πλαίσιο της οποίας οι θιγόμενοι ισχυρίζονται ότι η απαγόρευση δομήσεως της ιδιοκτησίας τους ισοδυναμεί με πλήρη αποδυνάμωσή της, είτε για αποζημιωτική οπότε οι ενάγοντες προσδιορίζουν το ύψος της αιτούμενης αποζημίωσης με βάση την αξία του ακινήτου τους ως οικοδομήσιμου. Το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (εφεξής ΕυρΔΔΑ), με τρεις αποφάσεις του επί των υποθέσεων *Z.A.N.T.E. Marathonisi AE* [3], *Anonymos Touristiki Etairia Xenodocheia Kritis κατά Ελλάδας* [4] και πιο πρόσφατα *Theodoraki et autres κατά Ελλάδας* [5], έκρινε μη συμβατή την ως άνω νομολογία με το άρθρο 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (εφεξής ΕΣΔΑ) [6].

4. Η εξέλιξη αυτή σηματοδότησε την έναρξη ενός ζωηρού επιστημονικού διαλόγου [7], στον οποίο το παρόν άρθρο φιλοδοξεί να συμβάλει. Για τον σκοπό αυτό, θα γίνει συνοπτική αναφορά στο περιεχόμενο των εν λόγω αποφάσεων, το οποίο στη συνέχεια θα αξιολογηθεί υπό το πρίσμα της εν γένει στάσης του ΕυρΔΔΑ όσον αφορά τα ζητήματα προστασίας του περιβάλλοντος και την εφαρμογή των αμάχητων τεκμηρίων. Και τούτο προκειμένου να εξακριβωθεί αν στην προκειμένη περίπτωση παρατηρείται θεμελιώδης σύγκρουση των δύο εννόμων τάξεων- της εθνικής με εκείνην της ΕΣΔΑ- ή αν, με τις αποφάσεις του αυτές, το ΕυρΔΔΑ αποδοκιμάζει μια ουσιώδη παράλειψη στο δικανικό συλλογισμό του εθνικού δικαστή.

II. Οι αποφάσεις του ΕυρΔΔΑ

5. Κατά το σκεπτικό των σχολιαζόμενων αποφάσεων, η παραδοχή εκ μέρους του εθνικού δικαστή ότι κάθε έκταση που βρίσκεται εκτός σχεδίου πόλεως «προορίζεται» αποκλειστικά για αγροτική εκμετάλλευση, καταλήγει να λειτουργεί ως ένα αμάχητο τεκμήριο, εξαιρετικής αυστηρότητας, το οποίο παραβλέπει τις ιδιαιτερότητες κάθε ακινήτου αλλά και της περιοχής όπου αυτό βρίσκεται^[8]. Ειδικότερα, όπως κρίθηκε, στις περιπτώσεις που η νομοθεσία επιτρέπει τη δόμηση ενός ακινήτου, όπως κατά κανόνα συμβαίνει με τη δόμηση εκτός σχεδίου στην Ελλάδα, η εισαγωγή από το νομοθέτη σχετικής απαγόρευσης συνιστά περιορισμό της ιδιοκτησίας. Ο περιορισμός αυτός, όταν επιβάλλεται για λόγους χωροταξικής πολιτικής ή εν γένει για την προστασία του περιβάλλοντος, είναι νόμιμος.

6. Ωστόσο, όπως κρίθηκε, ο νόμιμος αυτός σκοπός δεν απαλλάσσει το κράτος ούτε από την υποχρέωσή του να αποζημιώσει τους θιγόμενους, αν θίγεται υπέρμετρα το δικαίωμα ιδιοκτησίας τους, ούτε από την υποχρέωση τηρήσεως της αρχής της αναλογικότητας. Η τήρηση της τελευταίας αυτής αρχής ήταν το αντικείμενο του δικαστικού ελέγχου στις σχολιαζόμενες υποθέσεις. Σχετικώς, κρίθηκε ότι η άκαμπτη χρήση ενός τόσο ευρέως και απροσδιόριστου όρου όσο ο «προορισμός» ενός ακινήτου δεν επιτρέπει στον εθνικό δικαστή να λάβει υπ' όψη του τις ειδικές κανονιστικές ρυθμίσεις που διήπαν την εκμετάλλευσή του πριν από την επιβολή των περιορισμών. Και ναι μεν στις περιπτώσεις κατά τις οποίες η σχετική νομοθεσία δεν προβλέπει παρά την αγροτική εκμετάλλευσή του, η τελευταία συνιστά κατ' ανάγκην τον «προορισμό» του ακινήτου, όταν όμως προβλέπεται ρητώς η δυνατότητα δομήσεως ενός ακινήτου, ο εσωτερικός δικαστής δεν μπορεί να παραβλέψει το στοιχείο αυτό με μόνη την επίκληση του «προορισμού» κάθε ιδιοκτησίας που βρίσκεται εκτός σχεδίου πόλεως. Διαφορετικά, διαρρηγνύεται, κατά τρόπο ανεπίτρεπτο, η δίκαιη ισορροπία μεταξύ του δημόσιου και του ιδιωτικού συμφέροντος.

7. Εκ πρώτης όψεως, οι παραπάνω κρίσεις φαίνεται να αμφισβητούν εκ βάθρων την νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας και να δημιουργούν τους όρους μιας σύγκρουσης μεταξύ της εθνικής έννομης τάξης και εκείνης της ΕΣΔΑ. Αν, ωστόσο, οι αποφάσεις αυτές ενταχθούν στο πλαίσιο που διαγράφει η εν γένει νομολογία του ΕυρΔΔΑ επί ζητημάτων που άπτονται της προστασίας του περιβάλλοντος και επί των αμάχητων τεκμηρίων, θα διαπιστώσουμε ότι πρόκειται για φαινομενική και μόνον σύγκρουση, η οποία, σε κάθε περίπτωση, δεν είναι θεμελιώδης ώστε να συνεπάγεται

την πλήρη ανατροπή της έως σήμερα νομολογίας των εθνικών δικαστηρίων.

III. ΕΣΔΑ και προστασία του περιβάλλοντος

8. Η νομολογία του ΕυρΔΔΑ αναγνωρίζει στα κράτη μέλη ευρύτατη διακριτική ευχέρεια στον τομέα της χωροταξικής πολιτικής και της προστασίας του περιβάλλοντος[9]. Για το λόγο αυτό, το ΕυρΔΔΑ δέχεται, κατά κανόνα χωρίς καμία επιφύλαξη, ότι τα σχετικά νομοθετικά ή άλλα εθνικά μέτρα, είτε πρόκειται για πολεοδομικές παρεμβάσεις είτε για μέτρα που αποβλέπουν στην προστασία ευαίσθητων οικοσυστημάτων ή στη διαφύλαξη πολιτιστικών αγαθών, συνιστούν νόμιμους λόγους για την επιβολή περιορισμών στο δικαίωμα της ιδιοκτησίας. Καθίσταται, κατά συνέπεια, φανερό ότι η νομολογία του ΕυρΔΔΑ στις περιπτώσεις αυτές δεν υποβαθμίζει την υποχρέωση του κράτους να προστατεύει το περιβάλλον. Αντίθετα, μάλιστα, φαίνεται να αποδίδει στη διάταξη του άρθρου 24Σ. βαρύτητα αντίστοιχη προς εκείνην που αυτή έχει για την εσωτερική έννομη τάξη, παράλληλα δε τονίζει τη σημασία του δικαιώματος αυτού και στην διεθνή έννομη τάξη. Και τούτο, παρά το γεγονός ότι η ίδια η ΕΣΔΑ δεν αναγνωρίζει, ως γνωστόν, ευθέως δικαίωμα στο περιβάλλον, αφού αυτό κατά τη νομολογία του ΕυρΔΔΑ[10] προστατεύεται κυρίως μέσω του δικαιώματος στον ιδιωτικό και οικογενειακό βίο (άρθρο 8)[11], πρόσφατα δε και μέσω δικαιώματος στη ζωή (άρθρο 2) σε περιπτώσεις απειλών κατ' αυτής που είναι το αποτέλεσμα περιβαλλοντικών καταστροφών[12].

9. Γίνεται φανερό από την παραπάνω ανασκόπηση ότι το ΕυρΔΔΑ δεν αμφισβητεί τη νομιμότητα περιορισμών στο δικαίωμα ιδιοκτησίας για λόγους χωροταξικούς, πολεοδομικούς ή εν γένει προστασίας του περιβάλλοντος. Έτσι, και στις σχολιαζόμενες αποφάσεις, δεν θέτει εν αμφιβόλω ότι η ορθολογική ρύθμιση του χώρου προϋποθέτει την διάκριση των ακινήτων σε αστικά και μη και την εξ αυτού του λόγου διαφοροποίηση της μεταχείρισής τους αλλά και του περιεχομένου των επ' αυτών δικαιωμάτων. Με άλλα λόγια, το ΕυρΔΔΑ, σε επίπεδο αρχών, δεν απαξιώνει τη συνταγματική διάταξη του άρθρου 24 χάριν του δικαιώματος ιδιοκτησίας. Υπό αυτό το πρίσμα, ουδεμία διάσταση παρατηρείται ανάμεσα στη νομολογία του ΕυρΔΔΑ και

σε εκείνην των ελληνικών δικαστηρίων, ούτε ασφαλώς τίθεται ζήτημα αναθεώρησης του κατά τα ανωτέρω διαχωρισμού των ακινήτων αναλόγως προς τη θέση τους.

IV. ΕΣΔΑ και αμάχητα τεκμήρια

10. Είναι γνωστό ότι το ΕυρΔΔΑ την τελευταία δεκαπενταετία έχει δείξει την απaréσκειά του απέναντι σε ποικίλα τεκμήρια τα οποία η ελληνική έννομη τάξη εκλαμβάνει ως μη επιδεχόμενα ανταποδείξεως. Στις περισσότερες των περιπτώσεων επρόκειτο για αξιωματικού χαρακτήρα ορισμούς της νομοθεσίας ή αντίστοιχου περιεχομένου κρίσεις των δικαστηρίων, η εφαρμογή των οποίων κατέληγε στον περιορισμό του δικαιώματος ιδιοκτησίας για λόγους αναγόμενους στο γενικότερο κοινωνικό συμφέρον. Αυτό συνέβη σε μια σειρά υποθέσεων, ξεκινώντας το 1996 με την κατά το άρθρο 1 του ν. 653/1977 μη επιδεχόμενη αμφισβητήσεως ωφέλεια των παροδίων ιδιοκτητών σε κάθε περίπτωση διάνοιξης ή διαπλάτυνσης του οδικού δικτύου[13] και φθάνοντας, το 2009, στον άκαμπτο τρόπο με τον οποίο η δικαιοσύνη κρίνει ότι ένα ακίνητο είναι κοινόχρηστο[14]. Ως προβληματικό έχει ήδη προαναγγείλει το ΕυρΔΔΑ και το «δασικό» κεκτημένο τονίζοντας με έμφαση ότι η νόμιμη επιδίωξη της προστασίας των δασών, η οποία είναι απολύτως κατανοητή στις μέρες μας, δεν απαλλάσσει το κράτος από την ευθύνη παροχής επαρκούς προστασίας στους καλόπιστους ιδιοκτήτες[15]. Σε όλες τις παραπάνω περιπτώσεις, το ΕυρΔΔΑ δεν αμφισβήτησε ότι οι περιορισμοί στο δικαίωμα ιδιοκτησίας ήταν νόμιμοι, από ουσιαστική ή έστω από τυπική άποψη, έκρινε όμως ότι ο τρόπος επιβολής τους παραβίαζε τη δίκαιη ισορροπία που πρέπει να τηρείται μεταξύ της επιδίωξης ενός δημόσιου σκοπού και του σεβασμού της ιδιοκτησίας. Παρατηρούμε ότι το ΕυρΔΔΑ σταθερά και συστηματικά κρίνει ότι αμάχητα τεκμήρια του νόμου και αξιωματικού χαρακτήρα δικαστικές κρίσεις δεν είναι συμβατά προς τις διατάξεις της ΕΣΔΑ.

11. Συνεπές προς την παραπάνω νομολογία του, το ΕυρΔΔΑ εξετάζει και στις περιπτώσεις που μας απασχολούν, την εφαρμογή του «προορισμού» των ακινήτων υπό το φως της αρχής της αναλογικότητας, για να καταλήξει ότι υπήρξε εν προκειμένω παραβίασή της. Πρόκειται άραγε για συμπέρασμα που αναδεικνύει την σύγκρουση

μεταξύ των δύο εννόμων τάξεων και μάλιστα σε επίπεδο αρχών όσον αφορά την προστασία του περιβάλλοντος ή μήπως πρόκειται απλώς για την αποδοκιμασία μιας παράλειψης στην κατάστρωση του δικανικού συλλογισμού από τον εθνικό δικαστή;

12. Το ΕυρΔΔΑ οδηγήθηκε στο συμπέρασμα ότι παραβιάσθηκε εν προκειμένω η αρχή της αναλογικότητας μετά από ενδελεχή έρευνα των πραγματικών περιστατικών σε κάθε μια από τις τρεις υποθέσεις. Έτσι, το δικαστήριο δεν αρκέσθηκε στο αν τα επίδικα ακίνητά είναι αστικά ή όχι, δηλαδή αν βρίσκονται εντός ή εκτός σχεδίου, αλλά εξατομίκευσε την έρευνά του σε όλα τα στοιχεία του πραγματικού: ποιοι ήσαν οι προσφεύγοντες, πότε είχαν αποκτήσει τα επίδικα ακίνητα, ποιος ήταν ο σκοπός της απόκτησης, σε τι ενέργειες είχαν αυτοί προβεί για την επίτευξη του σκοπού τους, ήσαν καλόπιστοι ή όχι, ποιος ήταν ο χαρακτήρας της γύρω από τα ακίνητα περιοχής, η διοίκηση είχε εκδώσει σχετικές διοικητικές πράξεις ή όχι, ποια ήταν η εν γένει συμπεριφορά των κρατικών οργάνων πριν ή μετά την καταγγελλόμενη παραβίαση, τι εντύπωση είχε προκαλέσει η συμπεριφορά αυτή στους προσφεύγοντες, η εθνική νομοθεσία δημιουργούσε ασφάλεια δικαίου. Πρέπει να σημειωθεί ότι, σε πολλά από τα ζητήματα αυτά, το ΕυρΔΔΑ παγίως αποδίδει ιδιαίτερη βαρύτητα. Για παράδειγμα, η αδράνεια του προσφεύγοντος να εκμεταλλευθεί την ιδιοκτησία του πριν επιβληθούν περιοριστικά μέτρα από το κράτος, με άλλα λόγια ο βαθμός συνυπαιτιότητάς του στην πρόκληση της ζημίας την οποία ισχυρίζεται ότι υπέστη, παίζει καθοριστικό ρόλο στην κρίση του δικαστηρίου για το αν έχει διαρραγεί η δίκαιη ισορροπία μεταξύ του δημόσιου και του ιδιωτικού συμφέροντος^[16]. Αντίστοιχα, στις δύο από τις τρεις σχολιαζόμενες υποθέσεις σημαντικό ρόλο, για τον σχηματισμό της κρίσης του, φαίνεται να έπαιξε το γεγονός ότι οι θιγόμενοι ιδιοκτήτες ήσαν εταιρίες δραστηριοποιούμενες στον τουρισμό, ότι για πολλά χρόνια είχαν επιδιώξει επιμόνως, αλλά χωρίς επιτυχία, την επίτευξη του σκοπού τους, ότι το ελληνικό κράτος είχε εκδώσει σχετικώς διοικητικές πράξεις τις οποίες εν συνεχεία είτε είχε ανακαλέσει είτε δεν είχε επιτρέψει να εκτελεσθούν και ότι αυτό είχε επιδείξει αντιφατική και περιφρονητική προς τις προσφεύγουσες συμπεριφορά. Σε μία, μάλιστα, από αυτές^[17], οι κρατικές αρχές είχαν οι ίδιες επανειλημμένως παραβεί τις απαγορεύσεις που η ισχύουσα νομοθεσία προέβλεπε για την περιοχή του Εθνικού Θαλάσσιου Πάρκου Ζακύνθου, ενώ σε άλλη^[18] ο εκ των υστέρων χαρακτηρισμός του μεγαλύτερου τμήματος των ιδιοκτησιών των προσφευγόντων που είχαν ενταχθεί στο ίδιο Πάρκο ως

παλαιού αιγιαλού, δηλαδή ως ακινήτων που ανήκουν στην ιδιωτική περιουσία του κράτους.

13. Τα παραπάνω στοιχεία ο εθνικός δικαστής είχε παραλείψει να τα εξετάσει όταν έκρινε τις υποθέσεις, εκλαμβάνοντας ότι η χρήση των εκτός σχεδίου ακινήτων κατά τον «προορισμό» τους δεν επιδέχεται αμφισβήτηση ούτε αφήνει περιθώριο να θεωρηθεί η απαγόρευση δόμησης αυτών ως υπέρμετρη δέσμευση της ιδιοκτησίας. Είναι αυτή η παράλειψη του εθνικού δικαστή, η οποία κατά την κρίση του ΕυρΔΔΑ διαρρηγνύει την εύλογη ισορροπία που πρέπει να τηρείται μεταξύ της ανάγκης προστασίας του περιβάλλοντος και σεβασμού του δικαιώματος στην ιδιοκτησία. Το ΕυρΔΔΑ, χωρίς να αντιπαρατίθεται προς τη νομολογία των εθνικών δικαστηρίων, αποδοκιμάζει ωστόσο την απουσία ελάχιστονος προτάσεως στον συλλογισμό του εθνικού δικαστή, κρίνει με άλλα λόγια ως αντίθετη με την ΕΣΔΑ την παράλειψη του τελευταίου να υπαγάγει τα πραγματικά περιστατικά των υποθέσεων που είχαν αχθεί ενώπιόν του στον εφαρμοστέο κανόνα όχι μόνον του εθνικού δικαίου αλλά και της ΕΣΔΑ. Με τις σκέψεις αυτές, όμως, το ΕυρΔΔΑ στις σχολιαζόμενες αποφάσεις του δεν αποδοκιμάζει μόνον την αναποτελεσματική προστασία του δικαιώματος ιδιοκτησίας, αλλά εμμέσως πλην σαφώς θέτει ένα ζήτημα ελλειμματικής προστασίας του κατά το άρθρο 6 της ΕΣΔΑ δικαιώματος δίκαιης δίκης[19].

V. Συμπεράσματα

14. Από όσα προηγήθηκαν, καθίσταται σαφές ότι οι σχολιαζόμενες αποφάσεις του ΕυρΔΔΑ, δεν αναγνωρίζουν ένα γενικό δικαίωμα αποζημίωσης για κάθε περίπτωση περιορισμού στο δικαίωμα ιδιοκτησίας ακινήτων που βρίσκονται εκτός σχεδίου πόλεως, ούτε συνεπάγονται κατ' ανάγκην την αθρόα και άνευ προϋποθέσεων αναγνώριση αξιώσεων των θιγομένων ιδιοκτητών. Η μόνη αλλαγή την οποία επιβάλλει η παραπάνω νομολογία του ΕυρΔΔΑ στην εσωτερική έννομη τάξη είναι η εγκατάλειψη από το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο του «προορισμού» των ακινήτων, ως μιας «κεκτημένης» κρίσης αξιωματικού χαρακτήρα για την διάγνωση των σχετικών διαφορών. Ο εθνικός δικαστής καλείται να επιδείξει μεγαλύτερη

ελαστικότητα και ευελιξία, παραμένοντας, κατά τα λοιπά, ελεύθερος να διαμορφώσει τα επί μέρους κριτήρια με βάση τα οποία θα επιλύει τις σχετικές διαφορές που άγονται ενώπιόν του.

15. Υπό τα ανωτέρω δεδομένα, δεν βρισκόμαστε εμπρός σε μια θεμελιώδη σύγκρουση της εσωτερικής έννομης τάξης και εκείνης της ΕΣΔΑ. Για το λόγο αυτό, κάθε προσπάθεια να περιχαρακωθεί η πρώτη μέσα από την επίκληση της υπεροχής του Συντάγματος, εκτός από το ότι παραγνωρίζει πως η εφαρμογή της ΕΣΔΑ και η υιοθέτηση της ερμηνείας της αποτελούν την «ουσία της διεθνούς υποχρέωσης κάθε κράτους από την συμμετοχή του σε αυτήν»[\[20\]](#), δεν μπορεί παρά να αποδειχθεί μακροπρόθεσμα αδιέξοδη και αναποτελεσματική. Πολύ περισσότερο δεν πρέπει να παραγνωρίζεται το γεγονός ότι τα ποσά που αναγκάζεται από το ΕυρΔΔΑ να καταβάλλει το ελληνικό κράτος σε θιγόμενους ιδιοκτήτες ως δίκαιη ικανοποίηση δεν είναι διόλου ευκαταφρόνητα.

16. Αναμφιβόλως, η διατήρηση της εκτός σχεδίου δόμησης ως θεσμού γενικής εφαρμογής για όλη τη χώρα, συγκαταλέγεται στα ουσιώδη εμπόδια για τον εξορθολογισμό της χωροταξικής οργάνωσής της. Για την εξάλειψη του εμποδίου αυτού, ωστόσο, η ασφάλεια του δικαίου επιβάλλει την αναζήτηση ερμηνευτικών κριτηρίων, συμβατών με το Σύνταγμα, καθώς και την ευρωπαϊκή και τη διεθνή έννομη τάξη, και την εγκατάλειψη άκαμπτων ή αξιωματικού χαρακτήρα κρίσεων. Υπό την έννοια αυτή, δεν είναι αναγκαία η προσφυγή σε ακραίες νομολογιακές λύσεις[\[21\]](#), οι οποίες, πέραν του ότι θα επιφέρουν σοβαρό πλήγμα στην ασφάλεια του δικαίου, δεν θα οδηγήσουν αναγκαστικά στην κατάργηση της εκτός σχεδίου δόμησης ούτε, άλλωστε, κατά τα λοιπά, μπορούν να εξασφαλίσουν τη συμμόρφωση της χώρας στις διεθνείς υποχρεώσεις της.

17. Οι σχολιαζόμενες αποφάσεις αποτελούν την κατάλληλη ευκαιρία για την ανάπτυξη ενός ουσιαστικού προβληματισμού και διαλόγου γύρω από τα όρια των περιορισμών στο δικαίωμα ιδιοκτησίας και τις συνέπειές τους. Η συζήτηση περί των αναγκαίων κριτηρίων για την αντιμετώπιση των σχετικών αξιώσεων αποζημίωσης, συζήτηση η οποία σε άλλες έννομες τάξεις έχει ξεκινήσει ήδη από τις αρχές του 20ου αιώνα και συνεχίζεται ως τις μέρες μας, αποτελεί και για τη χώρα μας πια ζητούμενο. Σε κάθε περίπτωση, οι απόλυτες θεωρήσεις βρίσκουν μεν εξήγηση στο έλλειμμα χωροταξικού σχεδιασμού της χώρας, σε αρκετές όμως περιπτώσεις καταλήγουν να

συντηρούν τις αδράνειες της εκτελεστικής και της νομοθετικής εξουσίας τις οποίες προσπαθούν να αντιμετωπίσουν.

Το άρθρο αυτό είναι προδημοσίευση. Αποτελεί την ανεπτυγμένη μορφή παρέμβασης στην εκδήλωση με θέμα «Εκτός Σχεδίου Δόμηση, Δικαίωμα Ιδιοκτησίας και Αποζημίωση» που πραγματοποιήθηκε την 12-3-2009. Την εκδήλωση οργάνωσαν στην Αθήνα ο Δικηγορικός Σύλλογος Αθηνών, η Ένωση Δικαστικών Λειτουργών του Συμβουλίου της Επικρατείας και η Επιστημονική Εταιρεία Πολεοδομικού και Χωροταξικού Δικαίου.

[1] Βλ. ΣτΕ (παραπ.) 1746/2005, ΣτΕ (επτ.) 2601-3/2005 και 1611/2006.

[2] Για την αναλυτική παρουσίαση της σχετικής νομολογίας, βλ. *Ν.Ρόζου*, Πολεοδομικό δίκαιο και περιορισμοί της ιδιοκτησίας. Ο πρωτογενής καθορισμός του περιεχομένου της κυριότητας επί ακινήτων και ειδικών αγαθών και οι περαιτέρω περιορισμοί του, www.nomosphysis.org.gr/articles, Ιούλιος 2007.

[3] Απόφαση της 6-12-2007.

[4] Απόφαση της 21-2-2008.

[5] Απόφαση της 11-12-2008.

[6] Επί των ιδίων υποθέσεων είχαν εκδοθεί οι αποφάσεις ΣτΕ 3135/2002, 982/2005 και 2601-3/2005, αντιστοίχως, μετά τη δημοσίευση των οποίων ασκήθηκαν προσφυγές ενώπιον του ΕυρΔΔΑ. Με την ΣτΕ 3135/2002, καθώς και με τη ΔιοικΕφΑθ. 2735/2002, είχαν απορριφθεί οι αγωγές που είχε υποβάλει η προσφεύγουσα ανώνυμη εταιρία. Η τελευταία ζητούσε αποζημίωση για τα διαφυγόντα κέρδη της, καθώς η ιδιοκτησία της στη νησίδα Μαραθονήσι, την οποία προόριζε για την ανέγερση ξενοδοχείου, είχε ενταχθεί στα όρια του Εθνικού Πάρκου Ζακύνθου, με αποτέλεσμα να είναι αδύνατη η πραγματοποίηση του σκοπού της. Με την ΣτΕ 982/2005 είχε απορριφθεί η αίτηση άλλης ανωνύμου εταιρίας για την ακύρωση της σιωπηρής άρνησης της διοίκησης να προβεί στην αναγκαστική απαλλοτρίωση ακινήτου ιδιοκτησίας της που βρίσκεται στη

νησίδα Σπιναλόγκα. Την έκταση αυτή η τελευταία είχε αποκτήσει με σκοπό να ανεγείρει ξενοδοχειακή μονάδα, πλην όμως ο σκοπός της ματαιώθηκε, για λόγους προστασίας του πολιτιστικού περιβάλλοντος της περιοχής. Και στις δύο υποθέσεις η κρίση του ΣτΕ βασίσθηκε στον «προορισμό» των επίμαχων ιδιοκτησιών, οι οποίες βρίσκονταν εκτός σχεδίου πόλεως και, κατά το δικαστήριο, δεν «προορίζονταν» για οικοδόμηση. Τέλος, με τις αποφάσεις 2601-3/2005, το Συμβούλιο της Επικρατείας είχε απορρίψει αιτήσεις τριών φυσικών προσώπων και μιας ξενοδοχειακής επιχείρησης που ζητούσαν την ακύρωση του διατάγματος του 1990, με το οποίο είχαν καθορισθεί οι ζώνες προστασίας του Εθνικού Πάρκου Ζακύνθου. Και τούτο, καθ' ό μέτρο το τελευταίο δεν προέβλεπε την αποζημίωσή τους για δέσμευση της ιδιοκτησίας τους που περιλαμβανόταν εντός των ορίων του εν λόγω Πάρκου.

[7] Βλ. *Γ. Γιαννακούρου*, Περιβάλλον και ιδιοκτησία. Η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας υπό το φως της ΕΣΔΑ, ΕυρΠολ 3/2008, σ. 617, *Κ. Κουσουλή*, Χωροταξικός σχεδιασμός και προστασία φυσικού περιβάλλοντος, www.nomosphysis.org.gr/articles, Οκτώβριος 2008, *Ν. Ρόζου*, Παρατηρήσεις (επί των δύο πρώτων χρονολογικά αποφάσεων), ΘΠΔΔ 4/2008, σ. 476, *Λ. Κιουσοπούλου*, Περιβάλλον και ιδιοκτησία: το τέλος των αμάχητων τεκμηρίων; ΘΠΔΔ 2/2008, σ. 219. Πρβλ. επίσης *Ε. Λεφτεριώτου*, Ιδιοκτησία και περιβάλλον, Αντ.Ν. Σάκκουλα, 2007, σ. 171 επ., *Α. Σίνη*, Η δόμηση στις εκτός σχεδίου περιοχές και η προστασία του περιβάλλοντος στην ελληνική έννομη τάξη, www.nomosphysis.org.gr/articles, Μάρτιος 2009. Για τον προβληματισμό που είχε αναπτυχθεί παλαιότερα, βλ. *Γ. Δρόσου*, Συνταγματικοί περιορισμοί της ιδιοκτησίας και αποζημίωση, Νομική Βιβλιοθήκη 1997, *passim*, *Ελληνική Εταιρεία Δικαίου του Περιβάλλοντος*, Δικαίωμα ιδιοκτησίας. Προστασία του περιβάλλοντος, Αντ.Ν. Σάκκουλα 2003, *passim*.

[8] Βλ. *ΕυρΔΔΑ Z.A.N.T.E. Marathonisi AE κατά Ελλάδα*, παρ. 52, *Anonymos Touristiki Etairia Xenodocheia Kritis κατά Ελλάδα*, παρ. 47, *Theodoraki et autres κατά Ελλάδα*, παρ. 66.

[9] Βλ. αντί πολλών, *ΕυρΔΔΑ Elia S.r.l. κατά Ιταλίας*, 2-8-2001, παρ. 77. Ειδικώς όσον αφορά την προστασία του περιβάλλοντος, το ΕυρΔΔΑ αναγνωρίζει ότι κάθε κράτος έχει την ευχέρεια να λαμβάνει τα κατάλληλα μέτρα προστασίας του, στον χρόνο που εκείνο κρίνει κατάλληλο, έτσι ώστε η παρέμβασή του να είναι αποτελεσματική σε σχέση με τον επιδιωκόμενο σκοπό, βλ. *ΕυρΔΔΑ Hamer κατά Βελγίου*, 27-11-2007, παρ. 79.

[10] Για μια ανασκόπηση της νομολογίας του ΕυρΔΔΑ υπό το πρίσμα της προστασίας

του περιβάλλοντος βλ. *Conseil se l' Europe, Manuel sur les droits de l' homme et de l' environnement, 2006, passim, Η. Καστανά*, Η προστασία του δικαιώματος στο περιβάλλον στο πλαίσιο της ΕΣΔΑ, Νόμος και Φύση 2000, σ. 323 επ., *Λ.Α. Σισιλιάνου*, Η προστασία του περιβάλλοντος και η Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου. Η εξέλιξη της νομολογίας ως την υπόθεση Lopez Ostra, Νόμος και Φύση, 1996, σ. 33 επ. *Λ. Κιουσοπούλου*, ΕυρΔΔΑ Budayeva κ.λπ. κατά Ρωσίας: Δικαίωμα στη ζωή και περιβάλλον, Εφαρμογές ΚΑ 2008/III, σ. 1094.

[11] Βλ. αντί πολλών ΕυρΔΔΑ Lopez Ostra κατά Ισπανίας, 9-12-1994, παρ. 55-58, ΕυρΔΔΑ (Τμήμα Μείζονος Συνθέσεως) Guerra κ.λπ. κατά Ιταλίας, 19-2-1998, παρ. 53, ΕυρΔΔΑ (Τμήμα Μείζονος Συνθέσεως) Öneriyildiz κατά Τουρκίας, 30-11-2004, παρ. 134-135.

[12] ΕυρΔΔΑ Budayeva κ.λπ. κατά Ρωσίας, 20-5-2008.

[13] Βλ. αντί πολλών ΕυρΔΔΑ, Tsomtsos et autres κατά Ελλάδα, 15-11-1996, Katikaridis et autres κατά Ελλάδα, 15-11-1996, Ouzounoglou κατά Ελλάδα, 24-11-2005, Athanassiou et autres κατά Ελλάδα, 9-2-2006, Sampsonidis et autres κατά Ελλάδα, 6-12-2007.

[14] ΕυρΔΔΑ Vrontas and Others κατά Ελλάδα, απόφαση της 5-2-2009. Στην υπόθεση αυτή το ΕυρΔΔΑ έκρινε αντίθετο με το άρθρο 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ τον τρόπο με τον οποία τα ελληνικά δικαστήρια εφάρμοσαν τον θεσμό του βυζαντινορωμαϊκού δικαίου *vetusta*. Δυνάμει του θεσμού αυτού, ένα ακίνητο είναι κοινόχρηστο αν αποδειχθεί ότι ήταν κοινόχρηστο για δυο γενιές, και συγκεκριμένα για ογδόντα χρόνια πριν το 1946, δηλαδή από το έτος 1866.

[15] Βλ. ΕυρΔΔΑ Papastavrou & Others κατά Ελλάδα, 10-4-2003, και, κυρίως, ΕυρΔΔΑ House Association of War Disabled and Victims of War of Attica and Others κατά Ελλάδα, 13-7-2006, παρ. 38.

[16] Βλ. ΕυΔΔΑ, Bahia Nova S.A. κατά Ισπανίας, απόφαση επί του παραδεκτού, 12-12-2000, Casa Missionaria per le Missioni estere di Steyl κατά Ιταλίας, απόφαση επί του παραδεκτού, 13-5-2004, Galtieri c. Italie, απόφαση επί του παραδεκτού, 24-1-2006. Αντίστοιχα, το γεγονός ότι το κράτος επί μια τριακονταπενταετία είχε ανεχθεί την ύπαρξη αυθαίρετης εξοχικής κατοικίας μέσα σε δασική έκταση πριν αποφασίσει την κατεδάφισή της, φαίνεται να προβληματίζει ιδιαίτερα το δικαστήριο, βλ. ΕυρΔΔΑ Hamer κατά Βελγίου, 27-11-2007, παρ. 83.

[17] Βλ. *ΕυρΔΔΑ Z.A.N.T.E. Marathonisi AE κατά Ελλάδα*, παρ. 54.

[18] Βλ. *ΕυρΔΔΑ Theodoraki et autres κατά Ελλάδα*, παρ. 63-64.

[19] Το ζήτημα αυτό, που σχετίζεται με την εφαρμογή της θεωρίας των διαδικαστικών υποχρεώσεων στο πλαίσιο του άρθρου 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ, τίθεται εμμέσως εν προκειμένω. Με πιο σαφή τρόπο, το ΕυρΔΔΑ εφάρμοσε τη θεωρία αυτή στην υπόθεση *Vrontas and Others κατά Ελλάδα* που προαναφέρθηκε (ανωτέρω. υποσ. 15). Σχετικά, βλ. *Π.Γ.Βογιατζή, ΕΔΔΑ Vrontas and Others v. Greece: το δικαίωμα στην ιδιοκτησία και οι «διαδικαστικές υποχρεώσεις»*, υπό δημοσίευση στο *Συνήγορος* τ. 72/2009.

[20] Όπως χαρακτηριστικά σημείωνε ο Φ. Βεγλερής, βλ. *Φ. Βεγλερή, Η Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και το Σύνταγμα*, ΤοΣ 1977, σ. 210.

[21] Όπως θα ήταν για παράδειγμα, η κρίση περί αντισυνταγματικότητας της νομοθεσίας για την εκτός σχεδίου δόμηση, στην οποία αναφέρεται ο *Κ. Κουσσούλης*, όπ.π., σ. 5