

ΣΤΕ 1833/2017 [Παράλειψη νόμιμης οφειλόμενης ενέργειας η σιωπηρή απόρριψη αίτησης αποζημίωσης λόγω περιβαλλοντικών περιορισμών σε ακίνητο]

Περίληψη

-Αν τα μέτρα για την προστασία του περιβάλλοντος έχουν ως αποτέλεσμα την 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 του ιδιοκτήτη δεν ανήκει απλώς στη διακριτική ευχέρεια της Διοικήσεως, αλλά γεννάται αξίωσή του προς αποζημίωση, αδιαφόρως αν έχει περιληφθεί 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 επιδιώξει την αναγνώριση του γεγονότος ότι έχει επέλθει ουσιώδης στέρηση της χρήσης της ιδιοκτησίας του κατά τον προορισμό της και, περαιτέρω, τον καθορισμό του τρόπου της αποζημίωσής του με την ανταλλαγή της έκτασής του με έκταση του Δημοσίου ή την παραχώρηση κατά χρήση δημόσιας έκτασης σε παραπλήσια περιοχή για ανάλογη χρήση ή εκμετάλλευση ή την καταβολή εφάπαξ ή περιοδικής αποζημίωσης ή τη μεταφορά συντελεστή δόμησης σε άλλη ιδιοκτησία. Η Διοίκηση υποχρεούται να εξετάσει το σχετικό αίτημα και, αφού λάβει υπόψη την κατά το άρθρο 24 του Συντάγματος επιβαλλόμενη προστασία του φυσικού περιβάλλοντος, να κρίνει εάν με τα δεδομένα της συγκεκριμένης υπόθεσης έχει επέλθει ουσιώδης στέρηση της χρήσης της ιδιοκτησίας σε σχέση με τον προορισμό της, ενόψει και του ισχύοντος στην περιοχή χωροταξικού και πολεοδομικού καθεστώτος και εάν συντρέχει περίπτωση να χορηγηθεί στο θιγόμενο ιδιοκτήτη ένα από τα προβλεπόμενα στην παρ. 1 του άρθρου 22 του ν. 1650/1986 αντισταθμίματα.

-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, η Διοίκηση δύναται να εξετάσει αν τυχόν υφίσταται άλλη προσήκουσα λύση που διασφαλίζει την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος και επιτρέπει παράλληλα την εκμετάλλευση του ακινήτου. Αρμόδιοι ν' αποφανθούν επί του ανωτέρω αιτήματος είναι οι Υπουργοί Περιβάλλοντος και Ενέργειας και Οικονομικών, στην αρμοδιότητα των οποίων εμπίπτουν κατ' αρχήν τα ανωτέρω ζητήματα.

-Εφόσον με τη διάταξη του άρθρου 22 παρ. 1 του ν. 1650/1986, αναγνωρίζεται πλέον ρητώς δικαίωμα προς αποζημίωση λόγω επιβολής περιορισμών στην ιδιοκτησία για

την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος και το είδος αυτής, ενώ, παράλληλα, θεσπίζεται σχετική διοικητική διαδικασία η οποία απαιτεί την υποβολή αιτήσεως εκ μέρους του ενδιαφερομένου, ο τελευταίος οφείλει να ασκήσει το δικαίωμά του με την τήρηση της διαδικασίας αυτής και δεν δικαιούται, πλέον, να ασκήσει ευθεία αγωγή αποζημιώσεως ενώπιον του αρμόδιου διοικητικού δικαστηρίου. Σε διαφορετική περίπτωση, θα μετετίθετο ευθέως στο αρμόδιο δικαστήριο η αντιμετώπιση διοικητικής φύσεως ζητημάτων, χωρίς προηγουμένως η Διοίκηση, που άλλωστε διαθέτει πλείονες εναλλακτικές λύσεις, να έχει λάβει θέση επ' αυτών και χωρίς να της έχει παρασχεθεί η δυνατότητα να επιλέξει άλλη προσήκουσα λύση εκτός από την χρηματική αποζημίωση. Συνεπώς, απαιτείται οπωσδήποτε η υποβολή εκ μέρους του θιγόμενου ιδιοκτήτη αιτήσεως στη Διοίκηση, η οποία, ύστερα από στάθμιση των σχετικών δυνατοτήτων, είτε δέχεται το αίτημα, επιλέγοντας τον τρόπο αποζημιώσεως, είτε απορρίπτει αυτό με πράξη αυτοτελώς προσβλητή με αίτηση ακυρώσεως.

-Ο θιγόμενος ιδιοκτήτης, μετά την τήρηση της διοικητικής διαδικασίας, έχει τη δυνατότητα να ασκήσει, αντί της αιτήσεως ακυρώσεως ή μετά την ακύρωση της πράξης αυτής, αγωγή αποζημιώσεως κατ' επίκληση του άρθρου 105 του Εισαγωγικού Νόμου του Αστικού Κώδικα, ισχυριζόμενος ότι η εκδιδόμενη επί της αιτήσεώς του εκτελεστή διοικητική πράξη, που δέχεται μόνον εν μέρει ή απορρίπτει την αίτηση αυτή, είναι παράνομη και ζημιογόνος για τον ίδιο. Τούτο, διότι, στην περίπτωση αυτή, έχει, πλέον, παρασχεθεί στη Διοίκηση η δυνατότητα, εξετάζοντας όλα τα δεδομένα της υποθέσεως, να ενεργήσει στο πλαίσιο των εναλλακτικών δυνατοτήτων προσδιορισμού ή μη αντισταθμίσεως που της παρέχει ο νόμος.

-Εφόσον στα προαναφερθέντα ακίνητα των αιτούντων επιβλήθηκαν περιορισμοί στη δόμηση και στις επιτρεπόμενες χρήσεις, με την ένταξή τους στη ζώνη Α' (ζώνη πρασίνου) του από 20.2.2003 π.δ., η Διοίκηση είχε υποχρέωση να επιληφθεί και να εξετάσει την από 26.12.2012 αίτηση ως προς τη συνδρομή ή μη των προϋποθέσεων του άρθρου 22 παρ. 1 του ν. 1650/1996 στην επίδικη περίπτωση και περαιτέρω, εάν αποδέχεται τον αιτούμενο τρόπο αποζημιώσεως, αν αυτό είναι δυνατό υπό τα νομικά και πραγματικά δεδομένα της υποθέσεως, είτε, σε αντίθετη περίπτωση, επιλέγοντας έναν από τους λοιπούς εκ των προβλεπόμενων τρόπων, κατά τη σχετική κρίση της, που πρέπει να αιτιολογείται και ως προς την επιλογή του τρόπου αποζημιώσεως, ή, ακόμη, να εξετάσει αν τυχόν υφίσταται άλλη προσήκουσα λύση που διασφαλίζει την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος και επιτρέπει παράλληλα την εκμετάλλευση των επίδικων ακινήτων. Συνεπώς, υπό τα ανωτέρω δεδομένα, η προσβαλλόμενη σιωπηρή άρνηση των Υπουργών Περιβάλλοντος και Ενέργειας και Οικονομικών να αποφανθούν επί των αιτημάτων που περιλαμβάνονται στην αίτηση συνιστά παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας, κατά τα βασίμως προβαλλόμενα με την κρινόμενη αίτηση, και πρέπει, ως εκ τούτου, να ακυρωθεί, η δε υπόθεση να αναπεμφθεί στη Διοίκηση προς νόμιμη κρίση.

Πρόεδρος: Αθ. Ράντος

Εισηγητής: Ζ. Θεοδωρικάκου

Δικηγόροι: Απ. Παπακωνσταντίνου, Κων. Βαρδακαστάνης

Βασικές Σκέψεις

2. Επειδή, με την αίτηση αυτή ζητείται η ακύρωση της τεκμαιρόμενης από την άπρακτη πάροδο τριμήνου σιωπηρής απόρριψης εκ μέρους της Διοικήσεως του από 26/12/2012 αιτήματος των αιτούντων, φερομένων ως ιδιοκτητών αγροτεμαχίων κειμένων στη θέση «Περιβολάκια» της κτηματικής περιφέρειας του Δήμου Ραφήνας-Πικερμίου της Περιφερειακής Ενότητας Ανατολικής Αττικής, τα οποία βρίσκονται στη ζώνη Α' (ζώνες πρασίνου) του από 20.2.2003 π.δ. (Δ' 199), με το οποίο καθορίζονται χρήσεις γης και όροι και περιορισμοί δομήσεως στην εκτός σχεδίου και εκτός ορίων οικισμών προ του έτους 1923 ευρύτερη περιοχή των Μεσογείων, που περιλαμβάνεται στην εγκριθείσα με το από 22.6-7.7.1983 προεδρικό διάταγμα (Δ' 284) Ζώνη Οικιστικού Ελέγχου του Νομού Αττικής. Με το ως άνω αίτημα, το οποίο επεδόθη στους καθ' ων Υπουργούς στις 28/12/2012, οι αιτούντες ζητούσαν να τους καταβληθεί αποζημίωση, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 17 του Συντάγματος, του άρθρου 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ και του άρθρου 22 παρ. 1 του ν. 1650/1986, λόγω του εξαιρετικά επαχθούς χαρακτήρα των περιορισμών και των απαγορεύσεων που υφίστανται οι εν λόγω ιδιοκτησίες τους από την ένταξή τους στη ζώνη πρασίνου του ως άνω διατάγματος.
3. Επειδή, νομίμως, κατά το άρθρο 14 παρ. 5 του π.δ. 18/1989 (Α' 8), εισάγεται η υπόθεση προς συζήτηση ενώπιον της επταμελούς συνθέσεως του Τμήματος, προς την οποία παραπέμφθηκε με την 1603/2016 απόφαση της πενταμελούς συνθέσεως.
4. Επειδή, κατά τα παγίως κριθέντα, κατά την έννοια των διατάξεων του άρθρου 45 παρ. 4 του π.δ/τος 18/1989 (Α' 8), παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας, προσβλητή με αίτηση ακυρώσεως, στοιχειοθετείται αν ειδική διάταξη νόμου επιβάλλει στη Διοίκηση την υποχρέωση να ενεργήσει ή να ρυθμίσει συγκεκριμένη σχέση με την έκδοση εκτελεστής διοικητικής πράξης, εφόσον συντρέχουν οι προϋποθέσεις και υποβληθεί σχετική αίτηση του διοικουμένου ενώπιον του αρμοδίου οργάνου, συνοδευόμενη από τα απαραίτητα δικαιολογητικά (βλ. ΣτΕ 446/2016 επταμ., 3561/2014 επταμ., 812/2013, 5462/2012, 3310/2010, 4531/2009 κ.ά.).
5. Επειδή, όπως έχει κριθεί, κατά την έννοια των συνταγματικών διατάξεων των παρ. 1 και 2 του άρθρου 17, της παραγράφου 1 του άρθρου 24 και του άρθρου 25, τα εμπράγματα δικαιώματα επί ακινήτου, όπως η κυριότητα, προστατεύονται στο πλαίσιο του προορισμού του ακινήτου, που περιλαμβάνει το φάσμα των επιτρεπτών χρήσεών του, οι οποίες καθορίζονται κυριαρχικώς,

είτε απ' ευθείας από συνταγματικές διατάξεις είτε από το νομοθέτη ή, κατ' εξουσιοδότησή του, από τη Διοίκηση σε συμφωνία με το Σύνταγμα. Προκειμένου δε να επιτευχθεί ο συνταγματικός στόχος της διαφυλάξεως του φυσικού περιβάλλοντος, κατά τα ανωτέρω, ενόψει και του κοινωνικού χαρακτήρα του δικαιώματος της ιδιοκτησίας, επιτρέπεται η λήψη μέτρων συνισταμένων τόσο στη μεταβολή του προορισμού των ακινήτων, όσο και στον περιορισμό του φάσματος των δυνατών χρήσεων τους ή της έντασης 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 (βλ. ΣτΕ 2601-2603/2005 επταμ., 4571/2005 επταμ., 4536/2005 επταμ., 3067/2001 επταμ., 2929/2011, 2343/2009, 3360/2005 κ.ά.).

6. Επειδή, εξάλλου, κατά το άρθρο 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ), που κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν.δ. 53/1974 (Α' 256), «Παν φυσικόν ή νομικόν πρόσωπον δικαιούται σεβασμού της περιουσίας του. Ουδείς δύναται να στερηθή της ιδιοκτησίας αυτού ειμή δια λόγους δημοσίας ωφελείας και υπό τους προβλεπόμενους υπό του νόμου και των γενικών αρχών του διεθνούς δικαίου όρους. Αι προαναφερόμεναι διατάξεις δεν θίγουσι το δικαίωμα παντός Κράτους όπως θέση εν ισχύι Νόμους ους ήθελε κρίνει αναγκαίον προς ρύθμισιν της χρήσεως αγαθών συμφώνως προς το δημόσιον συμφέρον ή προς εξασφάλισιν της καταβολής φόρων ή άλλων εισφορών ή προστίμων». Οι δύο τελευταίες διατάξεις, οι οποίες προβλέπουν περιπτώσεις επέμβασης στο δικαίωμα της αδιατάρακτης χρήσης και κάρπωσης της περιουσίας, πρέπει να ερμηνεύονται εν όψει του γενικού κανόνα ο οποίος διατυπώνεται στην πρώτη διάταξη. Επομένως, σε κάθε περίπτωση επέμβασης στην περιουσία ενός προσώπου, πρέπει να εξασφαλίζεται δίκαιη ισορροπία μεταξύ των απαιτήσεων του γενικού συμφέροντος του κοινωνικού συνόλου αφενός και των απαιτήσεων για την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων του προσώπου αφετέρου. Για τη στάθμιση αυτή λαμβάνεται υπόψη, μεταξύ άλλων στοιχείων, και η τυχόν αναγνώριση δικαιώματος προς αποζημίωση του θιγόμενου (ΕΔΔΑ 23.9.1982 Sporrong και Lönnroth κατά Σουηδίας ιδίως σκέψεις 69-74, ΟλομΣΤΕ 2034-2036/2011). Ειδικότερα, η θεμιτή επιδίωξη της προστασίας του φυσικού περιβάλλοντος με επιβολή περιορισμών στη χρήση των ακινήτων δεν απαλλάσσει το Κράτος από την υποχρέωσή του να αποζημιώσει τον θιγόμενο ιδιοκτήτη, το ακίνητο του οποίου κατά τον χρόνο κτήσης του δεν υπέκειτο στους περιορισμούς αυτούς, για την ουσιώδη και υπερβαίνουσα το εκάστοτε

προσήκον μέτρο στέρηση ορισμένων από τις νόμιμες χρήσεις που προβλέπονταν για το ακίνητο αυτό πριν από την επιβολή των περιορισμών (πρβλ. ΕΔΔΑ 6.12.2007 ΖΑΝΤΕ - Μαραθονήσι ΑΕ κατά Ελλάδος ιδίως σκέψεις 48 επ., 21.2.2008 Ανώνυμη Τουριστική Εταιρεία Ξενοδοχεία Κρήτης κατά Ελλάδος ιδίως σκέψεις 42 επ., 3.5.2011 Παραθεριστικός Οικοδομικός Συνεταιρισμός Στεγάσεως Υπαλλήλων Τραπέζης της Ελλάδος κατά Ελλάδος ιδίως σκέψεις 48 επ., 19.7.2011 Βάρφης κατά Ελλάδος ιδίως σκέψεις 29 επ., ΣτΕ 70/2017, 2310/2016, 2128/2014, 4926/2013, 2707/2009).

7. Επειδή, περαιτέρω, το άρθρο 22 του ν. 1650/1986 «για την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος» (Α' 160), ορίζει τα εξής: «1. Αν οι επιβαλλόμενοι κατά τα προηγούμενα άρθρα του παρόντος κεφαλαίου όροι, περιορισμοί και απαγορεύσεις είναι εξαιρετικά επαχθείς, με αποτέλεσμα να παρακωλύεται υπέρμετρα η άσκηση των εξουσιών που απορρέουν από την κυριότητα, ενόψει του χαρακτήρα και του περιορισμού της ιδιοκτησίας, το Δημόσιο, ύστερα από αίτηση των θιγομένων, μπορεί, κατά το μέτρο του δυνατού, να αποδεχθεί είτε την ανταλλαγή των ιδιωτικών εκτάσεων με εκτάσεις του Δημοσίου είτε την παραχώρηση κατά χρήση στους θιγομένους δημοσίων εκτάσεων σε παραπλήσιες περιοχές για ανάλογη χρήση ή εκμετάλλευση είτε την καταβολή εφάπαξ ή περιοδικής αποζημίωσης, για τον προσδιορισμό της οποίας λαμβάνεται υπόψη η υφιστάμενη χρήση της ιδιωτικής έκτασης, είτε τη μεταφορά συντελεστή δόμησης σε άλλη ιδιοκτησία, κατ' ανάλογη εφαρμογή των διατάξεων του ν. 880/1979 (ΦΕΚ 58). 2. ... 3. ... 4. Με προεδρικό διάταγμα που εκδίδεται με πρόταση των Υπουργών Οικονομικών, Γεωργίας και Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων, ορίζονται οι προϋποθέσεις, τα απαιτούμενα δικαιολογητικά, η διαδικασία και οι λοιποί όροι για τη χορήγηση των οικονομικών αντισταθμισμάτων, των αποζημιώσεων ή επιδοτήσεων που προβλέπονται στις παραγράφους 1 και 3. 5. ...». Κατά την έννοια του άρθρου 22 παρ. 1 του ν. 1650/1986, που στοιχεί προς τις προαναφερθείσες συνταγματικές διατάξεις των άρθρων 24 παρ. 1 και 17 παρ. 1 και 2, αν τα μέτρα για την προστασία του περιβάλλοντος έχουν ως αποτέλεσμα την 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 του ιδιοκτήτη δεν ανήκει απλώς στη διακριτική ευχέρεια της Διοικήσεως, αλλά γεννάται αξίωσή του προς αποζημίωση, η οποία θεμελιώνεται ευθέως στη διάταξη αυτή, αδιαφόρως αν έχει περιληφθεί 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 επιδιώξει την αναγνώριση του γεγονότος ότι έχει επέλθει ουσιώδης στέρηση της χρήσης της ιδιοκτησίας του κατά τον προορισμό της και, περαιτέρω, τον καθορισμό του τρόπου της αποζημίωσής του με την ανταλλαγή της έκτασής του με έκταση του Δημοσίου ή την παραχώρηση κατά

- χρήση δημόσιας έκτασης σε παραπλήσια περιοχή για ανάλογη χρήση ή εκμετάλλευση ή την καταβολή εφάπαξ ή περιοδικής αποζημίωσης ή τη μεταφορά συντελεστή δόμησης σε άλλη ιδιοκτησία. Η Διοίκηση υποχρεούται να εξετάσει το σχετικό αίτημα και, αφού λάβει υπόψη την κατά το άρθρο 24 του Συντάγματος επιβαλλόμενη προστασία του φυσικού περιβάλλοντος, να κρίνει εάν με τα δεδομένα της συγκεκριμένης υπόθεσης έχει επέλθει ουσιώδης στέρηση της χρήσης της ιδιοκτησίας σε σχέση με τον προορισμό της, ενόψει και του ισχύοντος στην περιοχή χωροταξικού και πολεοδομικού καθεστώτος και εάν συντρέχει περίπτωση να χορηγηθεί στο θιγόμενο ιδιοκτήτη ένα από τα προβλεπόμενα στην παρ. 1 του άρθρου 22 του ν. 1650/1986 αντισταθμίσιμα. Περαιτέρω, αν η Διοίκηση διαπιστώσει ότι πράγματι συντρέχει τέτοια περίπτωση και ότι δεν είναι δυνατή η ανταλλαγή της έκτασης με έκταση του Δημοσίου ή η παραχώρηση κατά χρήση δημόσιας έκτασης σε παραπλήσια περιοχή ή η μεταφορά συντελεστή δόμησης σε άλλη ιδιοκτησία, έχει την υποχρέωση να καθορίσει το ύψος της οφειλόμενης χρηματικής αποζημίωσης και τον τρόπο καταβολής. Το θέμα, πάντως, της αποζημίωσης 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 (βλ. ΣτΕ 4283/2013 επταμ., 2601-2603/2005 επταμ., 4566-4571/2005 επταμ., 4536/2005 επταμ., 2929/2011, 3641/2009, 2343/2009, 3360/2005). Σε κάθε περίπτωση, η Διοίκηση δύναται να εξετάσει αν τυχόν υφίσταται άλλη προσηκουσα λύση που διασφαλίζει την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος και επιτρέπει παράλληλα την εκμετάλλευση του ακινήτου (πρβλ. ΣτΕ 70/2017, 2310/2016). Εξάλλου, αρμόδιοι ν' αποφανθούν επί του ανωτέρω αιτήματος είναι οι Υπουργοί Περιβάλλοντος και Ενέργειας και Οικονομικών, στην αρμοδιότητα των οποίων εμπίπτουν κατ' αρχήν τα ανωτέρω ζητήματα [βλ. ιδίως διατάξεις των άρθρων 29, 34 και 36 του π.δ. 100/2014 'Όργανισμός Υπουργείου Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής' (Α' 167) και άρθρο 101 του π.δ. 111/2014 'Όργανισμός του Υπουργείου Οικονομικών' (Α' 178)].
8. Επειδή, περαιτέρω, κατά την έννοια του νόμου, η αίτηση του θιγόμενου ιδιοκτήτη πρέπει κατ' ελάχιστον να περιέχει τα εξής στοιχεία, τα οποία πρέπει να αποδεικνύονται με στοιχεία που προσκομίζονται μαζί με την υποβληθείσα ενώπιον της Διοικήσεως αίτηση: α) η κατά προορισμό χρήση του ακινήτου, η δυνατότητα εκμεταλλεύσεώς του και οι περιορισμοί δομήσεως που ισχύουν τόσο κατά τον χρόνο κτήσης του όσο και κατά τον χρόνο επιβολής των περιορισμών, όπως επίσης, και οι επιτρεπόμενες, μετά την επιβολή των περιορισμών, χρήσεις του ακινήτου, β) η τυχόν προηγουμένως ρητώς εκφρασθείσα ή προκύπτουσα βούληση του ιδιοκτήτη για εκμετάλλευση του ακινήτου καθ' ορισμένο τρόπο, δυναμένη, μάλιστα, να συναχθεί και από τη χρήση αυτού κατά το προγενέστερο της υποβολής της αιτήσεώς του χρονικό διάστημα, γ) η εν γένει συμπεριφορά της Διοικήσεως και, συγκεκριμένα, η

- κατόπιν ενεργειών της δημιουργία εύλογης προσδοκίας στον ιδιοκτήτη του βαρυνόμενου ακινήτου ότι μπορεί να το εκμεταλλευθεί καθ' ορισμένο τρόπο καθώς και δ) εκτίμηση της αξίας του ακινήτου πριν και μετά την επιβολή του περιορισμού. Πρόσφορα, εξάλλου, στοιχεία για την απόδειξη των ισχυρισμών αυτών είναι οι τίτλοι ιδιοκτησίας του ακινήτου, σχετικά τοπογραφικά διαγράμματα, μέσω των οποίων προσδιορίζεται επαρκώς η θέση του ακινήτου, ιδίως, εν σχέσει με τα προστατευόμενα στοιχεία του φυσικού περιβάλλοντος και με παρακείμενους οικισμούς ή άλλες περιοχές ανάπτυξης οικονομικών εν γένει δραστηριοτήτων και, τέλος, φορολογικά ή άλλου είδους στοιχεία εκτιμήσεως της αντικειμενικής και της εμπορικής αξίας του δεσμευόμενου ακινήτου (πρβλ. ΣτΕ 815/2016, 1478/2016, καθώς και ΣτΕ 2165/2013 επταμ., 3764/2015, 1225/2014, 3991/2012, 3419/2011, 925/2011, 3224/2009, 1920/2007 κ.ά.).
9. Επειδή, με τη διάταξη του άρθρου 22 παρ. 1 του ν. 1650/1986, όπως ερμηνεύθηκε ανωτέρω, ρυθμίζεται ειδικά και με πληρότητα το θέμα της αποζημίωσης του ιδιοκτήτη ακινήτου, επί του οποίου επιβάλλονται μέτρα περιοριστικά της ιδιοκτησίας με σκοπό την προστασία των στοιχείων του φυσικού περιβάλλοντος, χωρίς να εξαρτάται η εφαρμογή του από την έκδοση του προεδρικού διατάγματος που προβλέπεται στην παρ. 4 του εν λόγω άρθρου. Άλλως το Δημόσιο, μη εκδίδοντας το σχετικό διάταγμα, θα μπορούσε να καταστήσει ανενεργό το δικαίωμα του ιδιοκτήτη να επιδιώξει την αποζημίωσή του με ένα από τα αντισταθμίσιμα που προβλέπονται στο νόμο (χρηματικής ή αυτούσιας αποζημίωσης), προς το σκοπό της πληρέστερης προστασίας του προστατευόμενου από το Σύνταγμα και την ΕΣΔΑ δικαιώματος της ιδιοκτησίας. Εφόσον δε με τη διάταξη αυτή αναγνωρίζεται πλέον ρητώς δικαίωμα προς αποζημίωση λόγω επιβολής περιορισμών στην ιδιοκτησία για την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος και το είδος αυτής, ενώ, παράλληλα, θεσπίζεται σχετική διοικητική διαδικασία η οποία απαιτεί την υποβολή αιτήσεως εκ μέρους του ενδιαφερομένου, ο τελευταίος οφείλει να ασκήσει το δικαίωμά του με την τήρηση της διαδικασίας αυτής και δεν δικαιούται, πλέον, να ασκήσει ευθεία αγωγή αποζημιώσεως ενώπιον του αρμόδιου διοικητικού δικαστηρίου. Σε διαφορετική περίπτωση, θα μετετίθετο ευθέως στο αρμόδιο δικαστήριο η αντιμετώπιση διοικητικής φύσεως ζητημάτων, χωρίς προηγουμένως η Διοίκηση, που άλλωστε διαθέτει πλείονες εναλλακτικές λύσεις, να έχει λάβει θέση επ' αυτών και χωρίς να της έχει παρασχεθεί η δυνατότητα να επιλέξει άλλη προσήκουσα λύση εκτός από την χρηματική αποζημίωση. Συνεπώς, απαιτείται οπωσδήποτε η υποβολή εκ μέρους του θιγόμενου ιδιοκτήτη αιτήσεως στη Διοίκηση, η οποία, ύστερα από στάθμιση των σχετικών δυνατοτήτων, είτε δέχεται το αίτημα, επιλέγοντας τον τρόπο αποζημιώσεως, είτε απορρίπτει αυτό με πράξη αυτοτελώς προσβλητή με αίτηση ακυρώσεως (πρβλ. ΣτΕ 4627/2013 επταμ., 1880/2016 επταμ., 2310/2016, 1284/2016, 815/2016, 4279/2015, 2127-8/2015,

2128/2014, 1746-1745/2005 κ.ά., αντιπρβλ. ΣτΕ 4283/2013 επταμ., 2428/2016, 3433/2015, 3899/2014 κ.ά.). Μειοψήφησαν οι Πάρεδροι Ζ. Θεοδωρικάκου και Δ. Πυργάκης, μόνο ως προς το ζήτημα της υποχρεωτικής τήρησης διοικητικής διαδικασίας για την αποζημίωση του θιγόμενου ιδιοκτήτη και υποστήριξαν την άποψη ότι για την εφαρμογή της διάταξης του άρθρου 22 του ν. 1650/1986 δεν προβλέπεται, κατά τρόπο αποκλειστικό, η τήρηση της εν λόγω διαδικασίας με την υποβολή αιτήσεως προς τη Διοίκηση, αλλά ο θιγόμενος δύναται είτε να ακολουθήσει την προβλεπόμενη στην εν λόγω διάταξη διαδικασία είτε να ασκήσει απευθείας αγωγή ενώπιον του αρμοδίου διοικητικού δικαστηρίου διεκδικώντας τη χρηματική αποζημίωσή του. Εξάλλου, και στην περίπτωση που ασκηθεί αγωγή, δεν αποκλείεται η Διοίκηση, εφόσον κρίνει ότι συντρέχουν οι προϋποθέσεις για αποζημίωση του ιδιοκτήτη, να επιλέξει ένα από λοιπά αντισταθμίσιμα που προβλέπονται στο νόμο, ασκώντας το κυριαρχικό δικαίωμα της ως προς την επιλογή του είδους της αποζημίωσης, το οποίο θα ληφθεί υπόψη και θα συνεκτιμηθεί κατά την εκδίκαση του σχετικού ενδίκου βοηθήματος από το αρμόδιο διοικητικό δικαστήριο.

10. Επειδή, περαιτέρω, ο θιγόμενος ιδιοκτήτης, μετά την τήρηση της εκτεθείσας στις σκέψεις 7-9 διαδικασίας, έχει τη δυνατότητα να ασκήσει, αντί της αιτήσεως ακυρώσεως ή μετά την ακύρωση της πράξης αυτής, αγωγή αποζημιώσεως κατ' επίκληση του άρθρου 105 του Εισαγωγικού Νόμου του Αστικού Κώδικα, ισχυριζόμενος ότι η εκδιδόμενη επί της αιτήσεώς του εκτελεστή διοικητική πράξη, που δέχεται μόνον εν μέρει ή απορρίπτει την αίτηση αυτή, είναι παράνομη και ζημιογόνος για τον ίδιο (πρβλ. ΣτΕ 4627/2013 επταμ., 1880/2016 επταμ. κ.ά.). Τούτο, διότι, στην περίπτωση αυτή, έχει, πλέον, παρασχεθεί στη Διοίκηση η δυνατότητα, εξετάζοντας όλα τα δεδομένα της υποθέσεως, να ενεργήσει στο πλαίσιο των εναλλακτικών δυνατοτήτων προσδιορισμού ή μη αντισταθμίσιματος που της παρέχει ο νόμος. Κατά τη γνώμη των Συμβούλων Ι. Μαντζουράνη και Θ. Αραβάνη, από τις ανωτέρω διατάξεις, που ρυθμίζουν ειδικά το ζήτημα της αποζημίωσης του θιγόμενου ιδιοκτήτη μέσω διοικητικής διαδικασίας δια της οποίας η Διοίκηση έχει τη δυνατότητα να επιλέξει το είδος και τη μορφή της αποζημίωσης ή σε κάθε περίπτωση να εξετάσει εάν τυχόν υφίσταται άλλη προσήκουσα λύση, προκύπτει ότι ο θιγόμενος από τη διοικητική πράξη που δέχεται μόνο εν μέρει ή απορρίπτει την αίτησή του δύναται να ασκήσει, αναλόγως του περιεχομένου της πράξεως αυτής, είτε αίτηση ακυρώσεως κατ' αυτής, είτε αγωγή αποζημιώσεως. Διότι, αλλιώς, ο τελευταίος μπορεί να επιλέξει τον τρόπο αποζημίωσής του δια της καταβολής σε αυτόν χρηματικού ποσού στερώντας τη Διοίκηση από τις δυνατότητες που της παρέχει η διάταξη του άρθρου 22 παρ. 1 του ν. 1650/1986.
11. Επειδή, εν προκειμένω από τα στοιχεία του φακέλου προκύπτουν τα εξής: Οι αιτούντες φέρονται ως αποκλειστικοί κύριοι ή συνιδιοκτήτες αγροτεμαχίων,

όπως αυτά περιγράφονται αναλυτικά στην κρινόμενη αίτηση, κειμένων στη θέση «Περιβολάκια» της κτηματικής περιφέρειας του Δήμου Ραφήνας-Πικερμίου της Περιφερειακής Ενότητας Ανατολικής Αττικής, που βρίσκονται στη ζώνη Α' (ζώνες πρασίνου) του από 20.2.2003 π.δ. (Δ' 199), το οποίο εκδόθηκε, μεταξύ άλλων, κατ' επίκληση των άρθρων 21 παρ. 1 και 2 και 24 του ν. 1650/1986 και με το οποίο καθορίζονται χρήσεις γης και όροι και περιορισμοί δομήσεως στην εκτός σχεδίου και εκτός ορίων οικισμών προ του έτους 1923 ευρύτερη περιοχή των Μεσογείων, που περιλαμβάνεται στην εγκριθείσα με το από 22.6-7.7.1983 προεδρικό διάταγμα (Δ' 284) Ζώνη Οικιστικού Ελέγχου του Νομού Αττικής. Στο άρθρο 2 του ως άνω από 20.2.2003 π.δ. προβλέπεται ότι στις περιοχές της ζώνης Α' επιτρέπονται, μετά την έγκριση των αρμοδίων δασικών αρχών, μόνο στα μη δασικά τμήματα των εν λόγω περιοχών, οι εξής χρήσεις: α) δημόσια και δημοτικά καθιστικά και β) κατ' εξαίρεση, ύστερα από προέγκριση χωροθέτησης, εγκαταστάσεις παραγωγής αιολικής ενέργειας και εγκαταστάσεις μετεωρολογικών και γεωδυναμικών σταθμών. Με την 2650/2013 απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας απορρίφθηκε αίτηση ακυρώσεως που είχαν ασκήσει, μεταξύ άλλων, και ορισμένοι εκ των αιτούντων κατά του ως άνω π.δ/τος, ισχυριζόμενοι ότι με τις επίμαχες ρυθμίσεις απαγορεύεται πλέον οποιαδήποτε οικιστική εκμετάλλευση των ακινήτων τους. Με την απόφαση αυτή κρίθηκε ότι προκύπτουν οι λόγοι δημοσίου συμφέροντος που υπαγόρευσαν, με αντικειμενικά και πρόσφορα κριτήρια, τον καθορισμό ζώνης πρασίνου στην επίδικη, εκτός σχεδίου περιοχή και περαιτέρω, ότι ο περιορισμός της δομήσεως και των επιτρεπομένων στην εν λόγω περιοχή χρήσεων αποτελεί επίσης, ενόψει του σκοπούμενου αποτελέσματος, της διατηρήσεως δηλαδή του φυσικού περιβάλλοντος και του τοπίου σε περιοχή περιλαμβάνουσα λοφώδεις εξάρσεις, καθώς και εκτάσεις δασικού χαρακτήρα, πρόσφορο και αναγκαίο μέτρο συνταγματικώς επιβεβλημένο. Κατά συνέπεια, έγινε δεκτό ότι οι ρυθμίσεις του π.δ. δεν αντίκεινται ούτε στο άρθρο 17 του Συντάγματος ούτε στο άρθρο 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ, σύμφωνα με το οποίο, σε περίπτωση επεμβάσεως στην περιουσία ενός προσώπου, πρέπει να εξασφαλίζεται δίκαιη ισορροπία μεταξύ των απαιτήσεων για την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων του προσώπου. Εξάλλου, κρίθηκε με την ίδια απόφαση ότι, όταν τα μέτρα που λαμβάνονται προς το σκοπό της προστασίας μιας περιοχής, καίτοι έχουν θεσπισθεί με γνώμονα αντικειμενικά κριτήρια που αποσκοπούν στην προστασία του περιβάλλοντος και την εξασφάλιση των καλύτερων δυνατών όρων διαβιώσεως, έχουν ως αποτέλεσμα την μη αναμενόμενη ουσιώδη στέρηση της χρήσεως της ιδιοκτησίας, σε σχέση με τον προορισμό της, δεν αναιρείται εκ μόνου του λόγου αυτού η νομιμότητά τους, αλλά γεννάται αξίωση των τυχόν θιγομένων ιδιοκτητών προς αποζημίωση, ανάλογα με την έκταση, την ένταση και τη χρονική διάρκεια της ζημίας, αδιαφόρως εάν έχει περιληφθεί σχετική ρήτρα στην κανονιστική πράξη

επιβολής των περιοριστικών όρων και απαγορεύσεων, υπό την αυτονόητη, πάντως, προϋπόθεση ότι το επιβαλλόμενο βάρος υπερβαίνει το εύλογο όριο ανοχής και αλληλεγγύης, το οποίο δικαιούται να αξιώνει το Κράτος από το σύνολο των πολιτών ή ορισμένη μερίδα τους, σύμφωνα με το άρθρο 25 παρ. 4 του Συντάγματος και ενόψει του κατά το άρθρο 17 παρ. 1 του Συντάγματος κοινωνικού περιεχομένου της ιδιοκτησίας, μεταβάλλεται δηλαδή σε θυσία ελαχίστων κατά παράβαση του άρθρου 4 παρ. 5 του Συντάγματος. Ακολουθώντας, οι 1η, 4η, 5ος, 6η και ο κληροδόχος των 2ης και 3ου των αιτούντων, επικαλούμενοι τις διατάξεις του άρθρου 17 Συντάγματος, του άρθρου 1 Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ και του άρθρου 22 παρ. 1 του ν. 1650/1986, υπέβαλαν την από 26/12/2012 αίτησή τους προς τους Υπουργούς ΠΕΚΑ και Οικονομικών (ημερομηνία επίδοσης στις 28/12/2012), με την οποία ζήτησαν ν' αποζημιωθούν, λόγω του εξαιρετικά επαχθούς χαρακτήρα των περιορισμών και των απαγορεύσεων που υφίστανται οι εν λόγω ιδιοκτησίες τους από την ένταξή τους στη ζώνη πρασίνου και την απαγόρευση κάθε είδους δόμησης, ισχυριζόμενοι ότι με το προγενέστερο νομοθετικό καθεστώς τα εν λόγω ακίνητα ήταν αγροτεμάχια άρτια κατά παρέκκλιση και οικοδομήσιμα, ευρισκόμενα σε πλήρως ανεπτυγμένη οικιστικά περιοχή, τα οποία ήσαν δεκτικά και ετύγχαναν όντως εκμεταλλεύσεως είτε με ανέγερση κατοικιών και στη συνέχεια πώλησή τους είτε με πώληση των εν λόγω ακινήτων με σκοπό την οικοδόμηση οικιών. Συγκεκριμένα ζήτησαν να τους καταβληθούν τα εξής ποσά: α) στην 1η και 4η αιτούσα, καθώς και στον κληροδόχο της 2ης και 3ου των αιτούντων για τα από κοινού κατά ποσοστό $\frac{1}{3}$ εξ αδιαιρέτου 21 ακίνητα ιδιοκτησίας τους, συνολικής έκτασης 26 στρεμμάτων και 351 τ.μ., το ποσό των 2.106.166 ευρώ κατά ποσοστό $\frac{1}{3}$ για τον καθένα τους, β) στον κληροδόχο των 2ης και 3ου αιτούντων για 3 αγροτεμάχια ιδιοκτησίας του, συνολικού εμβαδού 96.268 τ.μ., το ποσό των 7.700.000 ευρώ, γ) στην 1η αιτούσα, για δύο αγροτεμάχια συνολικού εμβαδού 5.847 τ.μ., το ποσό των 470.000 ευρώ, δ) στην 4η αιτούσα για αγροτεμάχιο συνολικού εμβαδού 4.778 τ.μ., το ποσό των 390.000 ευρώ, ε) στην 1η και 4η αιτούσα, για το από κοινού κατά ποσοστό $\frac{1}{2}$ εξ αδιαιρέτου αγροτεμάχιο ιδιοκτησίας τους, εμβαδού 20.246,75 τ.μ., ποσό 1.620.000 ευρώ κατά ποσοστό $\frac{1}{2}$ στην καθεμία, στ) στον 5ο αιτούντα, για αγροτεμάχιο εμβαδού 976,29 τ.μ., το ποσό των 78.000 ευρώ και ζ) στους 5ο και 6η αιτούντες, για το από κοινού κατά ποσοστό $\frac{1}{2}$ εξ αδιαιρέτου αγροτεμάχιο ιδιοκτησίας τους, εμβαδού 9.139,78 τ.μ., το ποσό των 731.000 ευρώ, κατά ποσοστό $\frac{1}{2}$ στον καθένα. Επικουρικά με την εν λόγω αίτηση οι 1η, 4η, 5ος, 6η αιτούντες και ο κληροδόχος των 2ης και 3ου αιτούντων, ζήτησαν αποζημίωση ίση με την αντικειμενική αξία των εν λόγω ακινήτων, δηλαδή το ήμισυ ($\frac{1}{2}$) των προαναφερθέντων ποσών. Η εν λόγω αίτηση συνοδευόταν από τίτλους ιδιοκτησίας και τοπογραφικά διαγράμματα για τις εν λόγω εκτάσεις. Μετά την παρέλευση τριμήνου από την υποβολή του αιτήματος και τη φερόμενη σιωπηρή απόρριψή της, κατά τους αιτούντες, ασκήθηκε η κρινόμενη

αίτηση στις 10/4/2013. Εξάλλου, επί του ιδίου ζητήματος οι 1η, 4η, 5ος και 6η αιτούντες και ο κληροδόχος των 2ης και 3ου είχαν ασκήσει ήδη, στις 27/12/2012, αγωγή κατά του Ελληνικού Δημοσίου ενώπιον του Τριμελούς Διοικητικού Πρωτοδικείου Αθηνών, με την οποία ζητούσαν: α) βάσει των ίδιων ως άνω διατάξεων, να αναγνωρισθεί ότι το εναγόμενο οφείλει να καταβάλει σε αυτούς τα ίδια ως άνω ποσά ως αποζημίωση, νομιμοτόκως από την επίδοση της αγωγής, β) άλλως και επικουρικώς να αναγνωρισθεί ότι το εναγόμενο οφείλει να τους καταβάλει τα ίδια ποσά, βάσει των διατάξεων του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ, σε συνδυασμό με τις διατάξεις των άρθρων 17 Συντ. και 1 του Προσθέτου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ, για την αποκατάσταση της θετικής ζημίας των αιτούντων, άλλως ως διαφυγόντα κέρδη, νομιμοτόκως από την επίδοση της αγωγής και γ) να αναγνωρισθεί ότι το εναγόμενο οφείλει να καταβάλει, με βάση τις διατάξεις του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ, σε συνδυασμό με τις διατάξεις των άρθρων 17 Συντάγματος και 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ, για την αποκατάσταση της ηθικής βλάβης που υπέστησαν οι αιτούντες, το ποσό των 65.000 ευρώ σε καθέναν από τους 1η, 4η και στον κληροδόχο των 2ης και 3ου των αιτούντων, καθώς και το ποσό των 150.000 ευρώ σε καθέναν από τους 5ο και 6η από αυτούς.

12. Επειδή, σύμφωνα με τα όσα κρίθηκαν ως προς την έννοια του νόμου και λαμβάνοντας υπόψη το ανωτέρω πραγματικό, εφόσον στα προαναφερθέντα ακίνητα των αιτούντων επιβλήθηκαν περιορισμοί στη δόμηση και στις επιτρεπόμενες χρήσεις, με την ένταξή τους στη ζώνη Α' (ζώνη πρασίνου) του από 20.2.2003 π.δ., η Διοίκηση είχε υποχρέωση να επιληφθεί και να εξετάσει την από 26.12.2012 αίτηση ως προς τη συνδρομή ή μη των προϋποθέσεων του άρθρου 22 παρ. 1 του ν. 1650/1996 στην επίδικη περίπτωση και περαιτέρω, εάν αποδέχεται τον αιτούμενο τρόπο αποζημιώσεως, αν αυτό είναι δυνατό υπό τα νομικά και πραγματικά δεδομένα της υποθέσεως, είτε, σε αντίθετη περίπτωση, επιλέγοντας έναν από τους λοιπούς εκ των προβλεπόμενων τρόπων, κατά τη σχετική κρίση της, που πρέπει να αιτιολογείται και ως προς την επιλογή του τρόπου αποζημιώσεως, ή, ακόμη, να εξετάσει αν τυχόν υφίσταται άλλη προσήκουσα λύση που διασφαλίζει την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος και επιτρέπει παράλληλα την εκμετάλλευση των επίδικων ακινήτων. Συνεπώς, υπό τα ανωτέρω δεδομένα, η προσβαλλόμενη σιωπηρή άρνηση των Υπουργών Περιβάλλοντος και Ενέργειας και Οικονομικών να αποφανθούν επί των αιτημάτων που περιλαμβάνονται στην από 26.12.2012 αίτηση συνιστά παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας, κατά τα βασίμως προβαλλόμενα με την κρινόμενη αίτηση, και πρέπει, ως εκ τούτου, να ακυρωθεί, η δε υπόθεση να αναπεμφθεί στη Διοίκηση προς νόμιμη κρίση.