

ΑΠΟΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΜΟΣ ΑΚΙΝΗΤΟΥ ΩΣ ΠΕΡΙΛΗΦΘΕΝΤΟΣ ΣΕ ΧΕΡΣΑΙΑ ΖΩΝΗ ΛΙΜΕΝΟΣ -ΠΑΡΑΛΕΙΨΗ ΟΦΕΙΛΟΜΕΝΗΣ ΝΟΜΙΜΗΣ ΕΝΕΡΓΕΙΑΣ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ. ΣΚΕΨΕΙΣ ΑΝΑΦΟΡΙΚΑ ΜΕ ΤΗΝ ΑΝΑΓΚΑΣΤΙΚΗ ΑΠΑΛΛΟΤΡΙΩΣΗ ΜΕ ΑΦΟΡΜΗ ΤΗΝ ΑΠΟΦΑΣΗ ΣΤΕ 1219/2019

Συγγραφέας: Δ. Μπατσούλας

Η απόφαση 1219/2019 του Ε΄ Τμήματος του Συμβουλίου της Επικρατείας συντάσσεται με σειρά αποφάσεων του Δικαστηρίου, με τις οποίες τηρείται ευλαβικά ο συνταγματικός κανόνας της απαγόρευσης ουσιώδους περιορισμού της ιδιοκτησίας άνευ καταβολής πλήρους αποζημίωσης στον θιγόμενο ιδιοκτήτη (α. 17 παρ. 2 του Συντάγματος).

Εν προκειμένω, ακίνητο είχε χαρακτηρισθεί εδώ και 55 έτη ως τμήμα Χερσαίας Ζώνης Λιμένος, δίχως να προχωρήσει η νόμιμη διαδικασία κήρυξης της απαλλοτρίωσής του. Η Διοίκηση ύστερα από αίτημα του ιδιοκτητών του παρέλειψε να προβεί σε αποχαρακτηρισμό του και εκδήλωσε τη βούλησή της να προβεί στην κήρυξη της απαλλοτρίωσης. Το Δικαστήριο εκλήθη να δικάσει την αίτηση ακύρωσης κατά της παράλειψης αυτής της Διοίκησης.

Η Χερσαία Ζώνη Λιμένος αποτελείται από τον αιγιαλό και τους αναγκαίους συνεχόμενους παραλιακούς χώρους επί των οποίων εκτελούνται εργασίες που αποσκοπούν στην εύρυθμη λειτουργία του λιμένα. Η ένταξη ενός ακινήτου στη ζώνη αυτή λαμβάνει χώρα για την θεραπεία σκοπού δημόσιας ωφέλειας, ήτοι για την εξυπηρέτηση της λειτουργικότητας του λιμένα. Συνεπάγεται την απαγόρευση διάθεσης του ακινήτου για άλλο σκοπό και ως εκ τούτου συνιστά ουσιώδη περιορισμό του συνταγματικά προστατευόμενου αγαθού της ιδιοκτησίας, κατ' αρχήν νόμιμο. Της δέσμευσης του ακινήτου κατά αυτόν τον τρόπο έπεται κατά την αντίληψη του συντακτικού νομοθέτη η κήρυξή του σε καθεστώς αναγκαστικής απαλλοτρίωσης. Ως απαλλοτρίωση νοείται η αφαίρεση της ιδιοκτησίας με μονομερή πράξη δημόσιας αρχής για την επίτευξη σκοπού δημόσιας ωφέλειας και αυστηρά ύστερα από την καταβολή στον θιγόμενο ιδιοκτήτη πλήρους αποζημίωσης^[1].

Θα πρέπει να τονισθεί ότι ο χαρακτηρισμός ακινήτου ως περιληφθέντος σε Χερσαία Ζώνη Λιμένος δε συνιστά αφ' εαυτός πράξη κήρυξης αναγκαστικής απαλλοτρίωσης αλλά εντάσσεται στη κατηγορία των προπαρασκευαστικών της νόμιμης κήρυξης αναγκαστικής απαλλοτρίωσης πράξεων^[2]. Ως επιφέρων ουσιώδη περιορισμό των

δικαιωμάτων του ιδιοκτήτη παρέχει τη δυνατότητα κήρυξης της με ιδιαίτερη πράξη, κατά τη νόμιμη διαδικασία[3].

Αναφορικά με τα πραγματικά περιστατικά της συγκεκριμένης υπόθεσης, ο χαρακτηρισμός του ακινήτου έλαβε χώρα προ 55 ετών και δεν προωθήθηκε εν συνεχεία η διαδικασία απαλλοτρίωσής του. Το Δικαστήριο έκρινε ότι ο ουσιώδης αυτός περιορισμός της ιδιοκτησίας διατηρήθηκε επί μακρό χρονικό διάστημα που υπερβαίνει προδήλως τα εύλογα χρονικά όρια.[4] Συνιστά πλέον οικονομικό και νομικό βάρος συνταγματικά μη ανεκτό. Δια τούτου έκρινε ότι θίγεται ο πυρήνας των συνταγματικών διατάξεων περί προστασίας της ιδιοκτησίας και διέγινωσε την υποχρέωση της Διοίκησης προς άρση της προσβολής, ήτοι προς αποχαρακτηρισμό του εν λόγω ακινήτου. Την αποκατάσταση της ζημίας λόγω της παράνομης στέρησης της ιδιοκτησίας τους μπορούν, κατά την ορθότερη άποψη, να επιδιώξουν οι ιδιοκτήτες με το ένδικο βοήθημα της αγωγής των α. 105-106 του ΕισΝΑΚ.

Αρμόδιος προς αποχαρακτηρισμό ακινήτου ως χώρου περιλαμβανόμενου στην χερσαία ζώνη λιμένος είναι ο οικείος φορέας διοίκησης και εκμετάλλευσης λιμένα, στον οποίο άνηκε, κατά το νόμο, και η αρμοδιότητα κίνησης της διαδικασίας αναγκαστικής απαλλοτρίωσης του ακινήτου. Επισημαίνεται ότι κατά το Σύνταγμα δεν είναι αναγκαίο να κηρύσσεται η απαλλοτρίωση από το ίδιο το Κράτος αλλά με διάταξη νόμου δύναται να παρασχεθεί η εν λόγω αρμοδιότητα σε Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου[5].

Εν προκειμένω, δεν ασκήθηκε η αρμοδιότητα αυτή εκ μέρους του οικείου φορέα και ο ιδιοκτήτης του ακινήτου υπέβαλε αίτηση προς ανάκληση του χαρακτηρισμού αυτού του ακινήτου του (αποχαρακτηρισμού του). Από τις προστατευτικές της ιδιοκτησίας συνταγματικές διατάξεις προκύπτει ότι ο φορέας είχε δέσμια αρμοδιότητα να ανακαλέσει την προπαρασκευαστική αυτή πράξη. Η παράλειψή του στοιχειοθετεί, συνεπώς, παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας και ακυρώνεται δικαστικά, με σκοπό η υπόθεση να αναπεμφθεί στη Διοίκηση, ώστε να πράξει τα δέοντα. Κατά τα παγίως γινόμενα δεκτά από το Δικαστήριο, η παράλειψη συντελείται και εξοπλίζεται με εκτελεστότητα, εφόσον παρέλθει τρίμηνο από την υποβολή της αίτησης του διοικουμένου άνευ σχετικής απάντησης της Διοίκησης[6]. Πριν την πάροδο του τριμήνου απαραδέκτως ασκείται αίτηση ακύρωσης, ακόμη και εάν ο απαιτούμενος χρόνος έχει συμπληρωθεί κατά τη συζήτηση της υπόθεσης. Παραδεκτώς η αίτηση ακύρωσης στράφηκε εν προκειμένω κατά της πράξης του Διοικητικού Συμβουλίου του φορέα διοίκησης του λιμένα, με την οποία εκδηλώθηκε η βούλησή του να εκκινήσει τη διαδικασία κήρυξης της απαλλοτρίωσης και εμμέσως απέρριψε το αίτημα των ιδιοκτητών για αποχαρακτηρισμό του ακινήτου τους.

Επιπρόσθετα, το Δικαστήριο αναφέρεται στη θεμελίωση της αρμοδιότητάς του και επισημαίνει ότι η διαφορά, απορρέουσα από την άρνηση της Διοίκησης να

αποχαρακτηρίσει το ακίνητο ως ευρισκόμενο εντός της Χερσαίας Ζώνης Λιμένα, αναφύεται κατά την εφαρμογή της νομοθεσίας περί αιγιαλού και ως εκ τούτου υπάγεται ως διαφορά με περιβαλλοντικό πρόσημο στην ακυρωτική αρμοδιότητα του Συμβουλίου της Επικρατείας.

Η αναγκαστική απαλλοτρίωση κηρύσσεται, κατά την έννοια του α. 17 παρ. 2 του Συντάγματος, για τη θεραπεία σκοπού δημόσιας ωφέλειας, όπως αυτός προσδιορίζεται με σαφήνεια στη διάταξη τυπικού νόμου ή κανονιστικής διοικητικής πράξης που δικαιολογεί την κήρυξη της απαλλοτρίωσης. Της κήρυξης αυτής διαφέρει η συντέλεσή της, δηλαδή η μεταβίβαση της κυριότητας και η κατάληψη από το Δημόσιο του απαλλοτριωθέντος ακινήτου, με την καταβολή πλήρους αποζημίωσης στον ιδιοκτήτη του [\[7\]](#). Ο προσωρινός και οριστικός προσδιορισμός της αποζημίωσης (προσδιορισμός της τιμής μονάδας αποζημίωσης του ακινήτου) διενεργείται από το δικαστήριο. Ενδεχόμενη θέσπιση εκ μέρους του Νομοθέτη ανώτατου ορίου αποζημίωσης (ή και σταθερής τιμής μονάδας) θα καταστρατηγούσε τη συνταγματική πρόβλεψη περί υποχρέωσης καταβολής πλήρους αποζημίωσης.

Η παθολογία της αναγκαστικής απαλλοτρίωσης δεν εκδηλώνεται μόνο στις περιπτώσεις επιβολής του επαχθούς για την ιδιοκτησία διοικητικού μέτρου, δίχως εν συνεχεία να κηρυχθεί εντός ευλόγου χρόνου η κήρυξή της. Συντελείται και, όταν έχει κηρυχθεί η αναγκαστική απαλλοτρίωση και ως εκ τούτου ο ιδιοκτήτης του ακινήτου στερείται το δικαίωμα χρήσης και ελεύθερης διάθεσής του, δίχως να προσδιοριστεί σε εύλογο χρόνο η πλήρης αποζημίωση που του οφείλεται. Η απαλλοτρίωση συνιστά οικονομικό και νομικό βάρος της ιδιοκτησίας, το οποίο αντιστρατεύεται τη συνταγματική προστασία της. Ανακύπτει και στην περίπτωση αυτή υποχρέωση της Διοίκησης να την άρει υπό τη μορφή δέσμιας αρμοδιότητας. [\[8\]](#)

Η έννομη συνέπεια της αυτοδίκαιης άρσης προβλέπεται σε περιπτώσεις, κατά τις οποίες δεν καταβάλλεται στον δικαιούχο η ορισθείσα αποζημίωση μέσα σε ενάμιση έτος από τη δημοσίευση της δικαστικής απόφασης που την προσδιορίζει (α. 17 παρ. 4 εδ. δ' του Συντάγματος). [\[9\]](#) Η παρεχόμενη προστασία είναι απόλυτη, μιας και παραβιάζεται προδήλως ο συνταγματικός κανόνας ότι η καταβολή της αποζημίωσης προηγείται της αποξένωσης του ιδιοκτήτη από το ακίνητό του. Άλλωστε, η υπερβολική καθυστέρηση στην καταβολή της αποζημίωσης έρχεται σε ευθεία αντίθεση με το α. 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ. [\[10\]](#) Ο Νομοθέτης και η Διοίκηση, βέβαια, ακόμη και στην περίπτωση της αυτοδίκαιης άρσης της κηρυχθείσας αποζημίωσης δικαιούνται να επιβάλλουν εκ νέου απαλλοτρίωση στο ίδιο ακίνητο. Η αρμοδιότητά τους αυτή απορρέει από τις επιταγές του α. 24 του Συντάγματος, βάσει των οποίων ανήκει στη ρυθμιστική αρμοδιότητα και έλεγχο του Κράτους ο πολεοδομικός σχεδιασμός και η οικιστική ανάπτυξη της χώρας με γνώμονα ορθολογικά κριτήρια. Ασφαλώς θα πρέπει να αιτιολογείται στη σχετική διάταξη του νόμου ή της διοικητικής πράξης ότι συντρέχουν επιτακτικές πολεοδομικές ανάγκες

(εν προκειμένω ότι το επίμαχο ακίνητο είναι πράγματι αναγκαίο για την εξυπηρέτηση της εύρυθμης λειτουργίας του λιμένα) και ότι θα καταβληθεί άμεσα η εκ νέου προσδιορισθείσα αποζημίωση^[11].

Σε περίπτωση που η κηρυχθείσα απαλλοτρίωση έχει συντελεστεί πλήρως (με την καταβολή της οφειλόμενης αποζημίωσης) και εν συνεχεία διαπιστώνεται αδράνεια για τη πραγμάτωση του σκοπού δημόσιας ωφέλειας για τον οποίο επιβλήθηκε, η υποχρέωση της Διοίκησης να την άρει είναι καταρχήν συνταγματικά ανεκτή. Αν όμως εκδηλώθηκε σαφώς και ανενδοίαστα η βούληση να μην χρησιμοποιηθεί το απαλλοτριωθέν για το σκοπό, για τον οποίο απαλλοτριώθηκε, ο ουσιώδης περιορισμός της ιδιοκτησίας δεν ευρίσκει πλέον δικαιολογητικό έρεισμα^[12].

^[1] Για το θεσμό της αναγκαστικής απαλλοτρίωσης βλ. μεταξύ άλλων Γεώργιο Γεραπετρίτη, Η αναθεώρηση του άρθρου 17 του Συντάγματος, ΔτΑ και Απόστολο Παπακωνσταντίνου, Ο θεσμός της αναγκαστικής απαλλοτρίωσης και η προστασία της ιδιοκτησίας σε: Ξενοφώντα Κοντιάδη, Πέντε χρόνια μετά τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001, Τόμος Α΄

^[2] Κώστας Χρυσόγονος, Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, 3^η έκδοση, σελ. 387.

^[3] Με την απόφαση 1769/1989 του Δ΄ Τμήματος του Συμβουλίου της Επικρατείας κρίθηκε ότι ο χαρακτηρισμός ακινήτου ως χώρου για την ανέγερση δημοτικού καταστήματος δε συνιστά πράξη κήρυξης αναγκαστικής απαλλοτρίωσης αλλά απλώς παρέχει τη δυνατότητα κήρυξής της με ιδιαίτερη πράξη και συνεπάγεται ουσιώδη περιορισμό των δικαιωμάτων του ιδιοκτήτη.

^[4] Με τις αποφάσεις 4689/1997 και 2413/1999 του Ε΄ Τμήματος του Συμβουλίου της Επικρατείας κρίθηκε ότι ο χρόνος δέσμευσης ενός ακινήτου για οκτώ και πλέον έτη υπερβαίνει τα εύλογα όρια και αντιστρατεύεται το Σύνταγμα.

^[5] Συνήθης στην πράξη είναι η αναγκαστική απαλλοτρίωση υπέρ των Ο.Τ.Α, όπως επισημαίνεται στον Διονύση Φιλίππου, Η αναγκαστική απαλλοτρίωση υπέρ των Ο.Τ.Α.

^[6] α. 45 παρ. 4 ΠΔ 18/1989.

^[7] Κώστας Χρυσόγονος, Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, σελ. 390-393.

^[8] ΣτΕ 463/2009 Ε΄ Τμήμα.

^[9] ΣτΕ 2527/2003 Ολομ.

^[10] ΕΔΔΑ της 11.01.2000, Almeida Garrett.

[\[11\]](#) ΣτΕ 351/1998 Ε΄ Τμήμα.

[\[12\]](#) ΣτΕ 1581/2009 Στ΄ Τμήμα.