

ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ ΤΟΥ Σ.Τ.Ε. ΓΙΑ ΤΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ, 2003/Ι.

Συγγραφέας: ΑΠΟΣΤΟΛΟΣ ΠΑΠΑΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΥ

Η «Νόμος και Φύση» θα εγκαινιάσει σύντομα νέα ενότητα στον δικτυακό της τόπο, στην οποία θα παρουσιάζεται η σχετική με την προστασία του περιβάλλοντος νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας. Για τεχνικούς λόγους οι περιλήψεις των αποφάσεων που ακολουθούν περιλαμβάνονται προσωρινά στην κατηγορία «Άρθρα».

Σ.τ.Ε. 2002/2003, Ολομέλεια

Πρόεδρος: Χρ. Γεραρής

Εισηγητής: Γ. Παπαμεντζελόπουλος, Σύμβουλος

Οικιστικό περιβάλλον. «Οικιστικό κερτημένο». Κοινόχρηστοι χώροι πρασίνου. Ολυμπιακά έργα. Αθλητικές εγκαταστάσεις στην περιοχή «Ελαιώνα» του Δήμου Αγ. Ιωάννη Ρέντη Αττικής. Η μείωση των κοινόχρηστων χώρων και των χώρων πρασίνου των πόλεων και των οικισμών συνιστά ανεπίτρεπτη επιδείνωση των όρων διαβίωσης των κατοίκων και υποβάθμιση του υπάρχοντος ή του προβλεπομένου από την ισχύουσα πολεοδομική νομοθεσία οικιστικού περιβάλλοντος. Ο νομοθέτης μπορεί να προβαίνει σε αναδιάταξη των ανωτέρω χώρων υπό την προϋπόθεση ότι από την ανάπλαση αυτή δεν θα μειώνεται η έκταση των κοινόχρηστων χώρων. Η ρύθμιση αυτή υπόκειται στον οριακό έλεγχο του ακυρωτικού δικαστή. Το από 11.4.2002 π.δ., με το οποίο εγκρίθηκε η τροποποίηση του εγκεκριμένου ρυμοτομικού σχεδίου στην πολεοδομική ενότητα του «Ελαιώνα», αντίκειται στο άρθρο 24 παρ. 2 Συντ., εφόσον η κατάργηση με αυτό των ήδη χαρακτηρισμένων χώρων κοινόχρηστου πρασίνου δεν αναπληρώνονται με τους χώρους που χαρακτηρίζονται ως ακάλυπτα τμήματα που τίθενται σε κοινή χρήση ως ελεύθεροι χώροι πρασίνου - πεζών και όχι ως κοινόχρηστοι χώροι. Μειοψηφία ισχυρή. Δεκτή η αίτηση ακυρώσεως.

Σημείωμα

Με την εξεταζόμενη απόφαση της Ολομέλειας του Σ.τ.Ε. επιβεβαιώνεται κατ' ουσία η

πάγια συναφής νομολογία του Δικαστηρίου για το λεγόμενο «οικιστικό» ή «πολεοδομικό κекτημένο». Η νομολογία αυτή, στη σύγχρονη εκδοχή της, συμπυκνώνεται, άλλωστε, επίσης στην πρόσφατη υπ' αριθμ. 1528/2003 απόφαση της Ολομελείας του [\[1\]](#). Στην περίπτωση, όμως, αυτή, όπως, άλλωστε, και στην ανωτέρω Σ.τ.Ε. Ολομ. 1528/2003, το Δικαστήριο είχε την ευκαιρία να εξειδικεύσει το περιεχόμενο του «οικιστικού κекτημένου», κρίνοντας με βάση τα συγκεκριμένα κάθε φορά πραγματικά δεδομένα. Ειδικότερα, έτσι, στην Σ.τ.Ε. Ολομ. 1528/2003 το Δικαστήριο νομολόγησε ότι είναι δυνατή η παρέκκλιση ή, ακόμη, απόκλιση από το «οικιστικό κекτημένο», εφόσον τούτο δικαιολογείται από «ειδικούς πολεοδομικούς λόγους». Αναγνώρισε, έτσι, το ανώτατο διοικητικό δικαστήριο την ύπαρξη ρωγμών στη θεωρία του (απόλυτου) «οικιστικού κекτημένου».

Στην εξεταζόμενη, εξάλλου, περίπτωση, το Δικαστήριο κρίνει ότι αν και η μείωση των κοινόχρηστων χώρων και των χώρων πρασίνου είναι αντίθετη στους ορισμούς του άρθρου 24 παρ. 2 Συντ., είναι δυνατή η «αναδιάταξη» των χώρων αυτών, υπό τον «απαρέγκλιτο όμως όρο» (κατά τη σχετική ορολογία της αποφάσεως), ότι από την ανάπλαση αυτή δεν θα μειώνεται η έκταση των κοινόχρηστων χώρων. Σύμφωνα, μάλιστα, με τη δικαστική αυτή κρίση, οι χώροι που αντικαθιστούν τους ανωτέρω κοινόχρηστους χώρους δεν πρέπει να χαρακτηρίζονται απλά ως «χώροι πρασίνου», αλλά να μετατρέπονται, κατά την έννοια της σχετικής πολεοδομικής νομοθεσίας, σε κοινόχρηστους χώρους.

Είναι, συνεπώς, σαφές ότι σε περίπτωση μετατροπής ενός κοινόχρηστου χώρου πρασίνου, ακόμη και αν αυτή πραγματοποιείται για ορισμένο έργο δημοσίου ενδιαφέροντος (όπως είναι εν προκειμένω τα ολυμπιακά έργα), είναι υποχρεωτική η «αναπλήρωση» του χώρου αυτού από άλλον χώρο, ο οποίος πρέπει, προκειμένου να είναι η ανωτέρω μετατροπή συνταγματικά θεμιτή, να χαρακτηρίζεται «χώρος πρασίνου» και, μάλιστα, «κοινόχρηστος χώρος πρασίνου». Το τελικό ισοζύγιο, έτσι, που προκύπτει από την «οικιστική αναδιάταξη» πρέπει να μην αποβαίνει σε βάρος των κοινόχρηστων χώρων πρασίνου. Με άλλα λόγια, επιβάλλεται η ενλόγω «οικιστική ανάπλαση» να είναι, για να χρησιμοποιήσουμε όρους της θεωρίας των παιγνίων, *ανάπλαση μηδενικού ή θετικού αθροίσματος*, σε καμία, όμως, περίπτωση αρνητικού αθροίσματος.

Καθίσταται, ασφαλώς, πρόδηλο ότι η ανωτέρω κρίση του Δικαστηρίου συνιστά μερική

μόνον υποχώρηση από τη θεωρία του «οικιστικού κεκτημένου». Ή, για να κυριολεκτήσουμε, αποτελεί η κρίση αυτή μερική σχετικοποίηση του απόλυτου «οικιστικού κεκτημένου». Το πρόβλημα, όμως, παραμένει ιδίως στις περιπτώσεις εκείνες όπου η οικιστική αναδιάταξη επιβάλλει για λόγους δημοσίου συμφέροντος τον αποχαρακτηρισμό ενός κοινόχρηστου χώρου πρασίνου. Τέτοια περίπτωση συντρέχει ασφαλώς όταν πρόκειται για την κατασκευή ολυμπιακών έργων. Σε όλες αυτές τις περιπτώσεις είναι, ειδικότερα, αναγκαία η *στάθμιση* των διακυβευόμενων αγαθών, με βασικό και अपαράβατο γνώμονα την *αρχή της αναλογικότητας*, όπως αυτή εξειδικεύεται στο πλαίσιο της *αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης*[2].

Δεύτερη, εξάλλου, αδυναμία της θεωρίας αυτής που υιοθετεί το Σ.τ.Ε., την οποία συμβατικά θα μπορούσαμε να ονοματίσουμε ως *θεωρία του θετικού ισοζυγίου*, είναι ότι αποδίδει μέγιστη βαρύτητα στο *ποσοτικό κριτήριο*[3] παραγνωρίζοντας ολοκληρωτικά το *ποιοτικό*. Για παράδειγμα, έτσι, είναι τελείως διαφορετικός για τη διατήρηση του πραγματικού οικιστικού ισοζυγίου ο χαρακτηρισμός ως κοινόχρηστου χώρου πρασίνου ενός χώρου που βρίσκεται σε πυκνοδομημένη περιοχή από εκείνον που βρίσκεται στα όρια του οικισμού σε μια αραιοκατοικημένη περιοχή. Καθίσταται, έτσι, σαφές ότι η ενλόγω θεωρία του θετικού ισοζυγίου μπορεί να αποβεί σε βάρος της προστασίας του οικισμού, οδηγώντας σε επιδείνωση των όρων διαβίωσης των κατοίκων σε αυτόν και σε υποβάθμιση του οικιστικού περιβάλλοντος, στις περιπτώσεις εκείνες όπου η *αναπλήρωση* του κοινόχρηστου χώρου πρασίνου πραγματοποιείται σε λιγότερο πυκνοδομημένη περιοχή από εκείνη όπου βρίσκεται ο απαχαρακτηρισμένος χώρος. Αντίστροφα, εξάλλου, η θεωρία του θετικού ισοζυγίου μπορεί να αποβεί σε βάρος του δημοσίου συμφέροντος που επιδιώκεται με τον αποχαρακτηρισμό ενός χώρου πρασίνου που βρίσκεται σε αραιοδομημένη περιοχή, εφόσον η ακύρωση της τροποποίησης αυτής θα οδηγήσει πιθανόν σε ματαίωση του σκοπού δημοσίου συμφέροντος που επιδιώκει η οικιστική αναδιάταξη, λόγω αδυναμίας εξεύρεσης κατάλληλων και σύμφωνων με τις οικιστικές ανάγκες χώρων για τη μετατροπή τους σε κοινόχρηστους χώρους πρασίνου.

Προκειμένου συνεπώς να έχει ορθολογική βάση η θεωρία του θετικού ισοζυγίου, πρέπει αυτή να εμπλουτιστεί με το *ποιοτικό κριτήριο*. Στην περίπτωση, όμως, αυτή τίθεται το ερώτημα ποιος θα κρίνει εάν το συνολικό οικιστικό ισοζύγιο που προκύπτει μετά την οικιστική αναδιάταξη είναι θετικό ή αρνητικό. Η κρίση αυτή σε πολύ περιορισμένο βαθμό ανήκει στον ακυρωτικό δικαστή, ο οποίος προβαίνει, εξ ορισμού

σε οριακό μόνον έλεγχο, χωρίς να έχει τη δυνατότητα να ασκήσει έλεγχο σκοπιμότητας των σχετικών νομοθετικών ρυθμίσεων.

Επισημαίνεται, εξάλλου, ότι ο χαρακτηρισμός ορισμένου χώρου συνιστά προϊόν τεχνικών επεξεργασιών και κρίσεων, οι οποίες εκφεύγουν καταφανώς από τον δικαστικό έλεγχο. Θα μπορούσε, συνεπώς, να αναρωτηθεί κανείς πως είναι δυνατόν να αναγκάζεται η Διοίκηση να χαρακτηρίζει ως κοινόχρηστους χώρους πρασίνου χώρους, οι οποίοι στον αρχικό προγραμματισμό δεν χαρακτηριζόταν ως τέτοιοι, προκειμένου να ικανοποιηθεί το θετικό οικιστικό ισοζύγιο που απαιτεί το Σ.τ.Ε., ώστε να θεωρηθεί συνταγματικά θεμιτή η μετατροπή ενός κοινόχρηστου χώρου πρασίνου.

Σημειώνεται, τέλος, ότι σημαντικές ενστάσεις μπορούν να διατυπωθούν και για την κρίση του Δικαστηρίου ότι ο χαρακτηρισμός ενός χώρου ως «ελεύθερου χώρου πρασίνου ? πεζών», όπως συμβαίνει στην εξεταζόμενη υπόθεση, δεν επαρκεί προκειμένου να πληρωθεί ο όρος του θετικού οικιστικού ισοζυγίου, εφόσον, συγχρόνως, ο ενλόγω χώρος δεν χαρακτηρίζεται επιπλέον ως κοινόχρηστος. Νομίζουμε ότι η κρίση αυτή είναι δυνατόν, υπό συγκεκριμένους όρους, να υπερβαίνει την αρχή της αναλογικότητας, η οποία (πρέπει να) διέπει το σύνολο των σχετικών δικαιοκτών σταθμίσεων. Δεν είναι, έτσι, δίχως εξήγηση το γεγονός ότι η σχολιαζόμενη δικαστική απόφαση περιλαμβάνει αντίθετη ισχυρή μειοψηφούσα άποψη.

Συνοψίζοντας, η θεωρία του θετικού οικιστικού ισοζυγίου που εισάγει το Δικαστήριο στην εξεταζόμενη απόφασή του[4], συναντά σημαντικά δογματικά, πραγματικά και δικονομικά εμπόδια. Πρωτίστως, όμως, φαίνεται να παρακάμπτει την αναγκαία δικαιοκή και αξιακή στάθμιση μεταξύ των διακυβευόμενων αγαθών[5]. Παράλληλα, οδηγεί σε σχετικοποίηση των αρχών της αναλογικότητας και της βιώσιμης ανάπτυξης, οι οποίες συνιστούν δομικά χαρακτηριστικά του σύγχρονου κοινωνικού κράτους δικαίου.

Η θεωρία του θετικού οικιστικού ισοζυγίου που υιοθετεί το ανώτατο διοικητικό δικαστήριο της χώρας στην εξεταζόμενη απόφασή του εντάσσεται, ασφαλώς, στο γενικότερο πλαίσιο της περιβαλλοντικής ευαισθησίας που επιδεικνύει αυτό. Η θεωρία αυτή αποτελεί, άλλωστε, μάλλον επιβεβαίωση παρά σχετικοποίηση της θεωρίας του «οικιστικού κεκτημένου» που πάγια δέχεται η συναφής νομολογία του Δικαστηρίου αυτού. Εντύπωση, ωστόσο, προκαλεί το γεγονός ότι στην προκειμένη περίπτωση,

όπως, άλλωστε, και σε εκείνη της Σ.τ.Ε. Ολομ. 1528/2003, το Δικαστήριο είχε να σταθμίσει, μεταξύ άλλων, το δημόσιο συμφέρον που προκύπτει από την εκτέλεση των ολυμπιακών έργων. Είναι, έτσι, σαφές ότι η πρόσφατη «καθοδηγητική» νομολογιακή παρακαταθήκη της Ολομέλειας του Δικαστηρίου, που προέκυψε από την εκδίκαση διαφορών που ανακύπτουν από τα ολυμπιακά έργα, προδιαγράφει τη στάση του Δικαστηρίου αυτού στο προσεχές διάστημα. Είναι πρόδηλο ότι η ενλόγω νομολογία του Δικαστηρίου ισχύει, κατά μείζονα λόγο, σε περιπτώσεις όπου το διακυβευόμενο δημόσιο συμφέρον δεν είναι της τάξεως του συμφέροντος που υπηρετούν οι ερχόμενοι Ολυμπιακοί Αγώνες^[6]. Πολύ δε περισσότερο ισχύει η νομολογία αυτή σε περιπτώσεις που το διακυβευόμενο συμφέρον δεν είναι δημόσιο αλλά ανάγεται σε ορισμένο ατομικό δικαίωμα (λ.χ. ιδιοκτησία, οικονομική και επιχειρηματική ελευθερία κ.ο.κ.). Η Ολομέλεια του Δικαστηρίου δεν φάνηκε, έτσι, ιδιαίτερα αποφασιστική στο να επιφέρει μείζονες ρήξεις και τομές ενόψει των σταθμίσεων που επιβάλλουν οι Ολυμπιακοί Αγώνες. Άλλωστε, οι ρήξεις αυτές θα προϋπέθεταν συχνά σημαντικές αποκλίσεις από την πάγια συναφή νομολογία του Δικαστηρίου αυτού.

1. Σ.τ.Ε. 1645/2003, Ολομέλεια

Πρόεδρος: Χρ. Γεραρής

Εισηγητής: Ν. Ρόζος, Σύμβουλος

Πολιτιστικό περιβάλλον. Προστασία αρχαίων μνημείων. Αρχαιολογικός χώρος Ιαλυσού Ρόδου. Η απόφαση του Υπουργού Πολιτισμού με την οποία καθορίζεται Α΄ ζώνη προστασίας αρχαιολογικού χώρου, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 91 του ν. 1982/1990, έχει κανονιστικό χαρακτήρα, εφόσον η απόφαση αυτή έχει ως αποτέλεσμα τον καθορισμό για πρώτη φορά της διαβαθμίσεως της προστασίας της εκτάσεως αυτής και συνεπάγεται έτσι τον προσδιορισμό, για πρώτη επίσης φορά, της κατηγορίας των προσώπων που βαρύνονται με την απόλυτη αυτή απαγόρευση. Μειοψηφία κατά την οποία όσον αφορά την έναρξη της προθεσμίας της προσβολής της ανωτέρω αποφάσεως με αίτηση ακυρώσεως, αυτή έχει ως αφετηρία την κοινοποίηση της αποφάσεως αυτής στους ενδιαφερομένους ή τη γνώση τους από αυτούς, εφόσον αφορά στη συγκεκριμένη περίπτωση όλως εντοπισμένη έκταση. Αναπέμπεται η υπόθεση στο Ε΄ Τμήμα του Δικαστηρίου προς περαιτέρω εκδίκαση.

2. Σ.Τ.Ε. 1528/2003, Ολομέλεια

Πρόεδρος: Χρ. Γεραρής

Εισηγητής: Χ. Ράμμος, Σύμβουλος

Οικιστικό περιβάλλον. «Οικιστικό και πολεοδομικό

κεκτημένο». Απαγορεύεται, καταρχήν, η λήψη μέτρων που επιφέρουν επιδείνωση των όρων διαβίωσης και την υποβάθμιση του υπάρχοντος φυσικού ή του προβλεπόμενου από την ισχύουσα πολεοδομική νομοθεσία οικιστικού περιβάλλοντος. Η τροποποίηση από τον κοινό νομοθέτη των πολεοδομικών ρυθμίσεων και η μεταβολή των όρων δομήσεως ή χρήσεων ακινήτων είναι επιτρεπτές μόνον εφόσον η εισαγόμενη νέα ρύθμιση αποσκοπεί στη βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης των κατοίκων των πόλεων και οικισμών. Η τήρηση της συνταγματικής αυτής επιταγής υπόκειται στον οριακό έλεγχο του ακυρωτικού δικαστού, ο οποίος οφείλει βάσει των διδαγμάτων της κοινής πείρας, να σταθμίσει σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση κατά πόσον υποβαθμίζεται το περιβάλλον. Η διάταξη του άρθρου 2 παρ. 1 περιπτ. δ' του ν. 2947/2001, με την οποία καθορίζονται οι χρήσεις γης εκτάσεως στον Δήμο Αμαρουσίου, αντίκειται στο άρθρο 24 παρ. 1 και 2 Συντ., αφού επιφέρει επιδείνωση του οικιστικού περιβάλλοντος και των όρων διαβίωσης των κατοίκων. Δεκτή η αίτηση ακυρώσεως.

Σημείωμα

Η απόφαση αυτή της Ολομέλειας του Σ.τ.Ε. αναπαράγει ουσιαστικά τη νομολογία του Δικαστηρίου για το λεγόμενο «οικιστικό» ή «πολεοδομικό κεκτημένο». Ειδικότερα, σύμφωνα με τη νομολογία αυτή, δεν είναι επιτρεπτές η μεταβολή του νομοθετικού καθεστώτος που διέπει έναν οικισμό και η τροποποίηση των πολεοδομικών ρυθμίσεων, εφόσον οι νέες ρυθμίσεις επιφέρουν επιδείνωση των όρων διαβίωσης και την υποβάθμιση του υπάρχοντος φυσικού ή οικιστικού περιβάλλοντος [\[7\]](#).

Είναι, ωστόσο, σαφές ότι το ενλόγω «κεκτημένο» είναι δυνατόν, εφόσον γίνεται αντιληπτό ως «απόλυτο», να συγκρούεται με την αρχή της διάκρισης των εξουσιών και τη δημοκρατική αρχή, καθώς και με την αρχή της στάθμισης των διακυβευόμενων συμφερόντων και αγαθών που θεσπίζει το Σύνταγμα. Επιπλέον, η διακρίβωση του αν

και κατά πόσο ο κοινός νομοθέτης εισάγει μεταβολές του ισχύοντος νομοθετικού καθεστώτος, που επιδεινώνουν το οικιστικό περιβάλλον, διέρχεται αναγκαστικά από κριτήρια σκοπιμότητας των σχετικών νομοθετικών ρυθμίσεων, καθώς και από αξιολογήσεις που ανάγονται σε τεχνικές κρίσεις της Διοικήσεως.

Επισημαίνεται, ωστόσο, ότι η σχολιαζόμενη απόφαση της Ολομέλειας του Δικαστηρίου περιλαμβάνει ορισμένες κρίσεις, οι οποίες τείνουν να οριοθετήσουν τον σχετικό δικαστικό έλεγχο και, συνακόλουθα, το ίδιο του «οικιστικό κεκτημένο», σχετικοποιώντας τον απόλυτο χαρακτήρα του. Συγκεκριμένα, σύμφωνα με τη σχετική διατύπωση της αποφάσεως αυτής «*απαγορεύεται, **καταρχήν**, η λήψη μέτρων που επιφέρουν την επιδείνωση των όρων διαβιώσεως και την υποβάθμιση του υπάρχοντος φυσικού ή? οικιστικού περιβάλλοντος*» (η υπογράμμιση είναι δική μας). Ακόμη, κατά την ενλόγω δικαστική απόφαση, ο σχετικός ακυρωτικός έλεγχος τον οποίο πραγματοποιεί ο δικαστής είναι «οριακός». Ο δικαστής κρίνει, εξάλλου, αν έχει επιδεινωθεί το οικιστικό περιβάλλον με βάση τα «*διδάγματα της κοινής πείρας*».

Είναι σαφές ότι όλες οι ανωτέρω αναφορές στοχεύουν ουσιαστικά στον αυτοπεριορισμό του σχετικού δικαστικού ελέγχου ή, πάντως, στη θέσπιση των βασικών αρχών που διέπουν τον ακυρωτικό αυτόν έλεγχο. Εξίσου σημαντική είναι, εξάλλου, η κρίση του Δικαστηρίου, σύμφωνα με την οποία οι επίμαχες νομοθετικές διατάξεις, τις οποίες ήλεγξε αυτό όσον αφορά τη συνταγματικότητά τους, έχουν εκδοθεί χωρίς να γίνεται επίκληση οιασδήποτε «*ειδικού πολεοδομικού λόγου*», ο οποίος «*επέβαλλε τη μεταβολή προς τη συγκεκριμένη κατεύθυνση των πολεοδομικών ρυθμίσεων*» και ο οποίος «*θα καθιστούσε ενδεχομένως, μετά από εκτίμηση των επιπτώσεων στο οικιστικό περιβάλλον, επιτρεπτές συνταγματικά τις συγκεκριμένες δυσμενείς, καταρχήν, για το περιβάλλον μεταβολές*». Συνάγεται, έτσι, από την κρίση αυτή του Δικαστηρίου ότι είναι δυνατή η παρέκκλιση ή, ακόμη, και απόκλιση από το «οικιστικό κεκτημένο» όταν τούτο δικαιολογείται από «*ειδικό πολεοδομικό λόγο*». Το Δικαστήριο δεν προβαίνει, βέβαια, σε επεξήγηση του πολεοδομικού αυτού λόγου που θα δικαιολογούσε συνταγματικά θεμιτή απόκλιση από το «οικιστικό κεκτημένο». Είναι, ωστόσο, δίχως αμφιβολία, σημαντικό ότι το ανώτατο διοικητικό δικαστήριο της χώρας αποφαινεται, με απόφαση, μάλιστα, της Ολομελείας του, ότι είναι δυνατές, υπό όρους, παρεκκλίσεις ή αποκλίσεις από το ενλόγω «οικιστικό κεκτημένο», η κρίση περί της συνταγματικότητας των οποίων προκύπτει από τη σχετική δικαιοκή και αξιακή στάθμιση των διακυβευόμενων αγαθών.

Στην προκειμένη περίπτωση, πάντως, το Δικαστήριο έκρινε ότι η νομοθετική μεταβολή που επέφερε υποβάθμιση του οικιστικού περιβάλλοντος δεν δικαιολογούνται από οιονδήποτε πολεοδομικό λόγο. Κατέληξε, ως εκ τούτου, το Σ.τ.Ε. στην κρίση ότι οι νομοθετικές αυτές μεταβολές αντίκεινται στις διατάξεις του άρθρου 24 παρ. 1 και 2 Συντ. Σημειώνεται ότι η κρίση αυτή εμφανίζει επιπρόσθετα ενδιαφέρον επειδή αφορά νομοθετικές μεταβολές σχετιζόμενες με ολυμπιακά έργα. Στις περιπτώσεις αυτές, το Δικαστήριο συνυπολογίζει το δημόσιο συμφέρον που προκύπτει από την διεξαγωγή των Ολυμπιακών Αγώνων, υιοθετώντας, έτσι, συχνά παρεκκλίσεις από τη μέχρι σήμερα «φιλοπεριβαλλοντική» του νομολογία^[8].

3. Σ.τ.Ε. 927/2003, Ολομέλεια

Πρόεδρος: Χρ. Γεραρής

Εισηγητής: Ε. Γαλανού, Σύμβουλος

Προστασία οικοσυστημάτων των ακτών. Ολυμπιακά έργα. Ολυμπιακό Κέντρο Ιστιοπλοΐας (Ο.Κ.Ι.) στην περιοχή Αγ. Κοσμά των Δήμων Ελληνικού και Γλυφάδας Αττικής. Οι ρυθμίσεις του π.δ/τος 22/22.2.2002 με τις οποίες εγκρίνεται το Ειδικό Σχέδιο Ολοκληρωμένης Ανάπτυξης στην περιοχή υποδοχής των ολυμπιακών εγκαταστάσεων του Ο.Κ.Ι. στον Άγιο Κοσμά βρίσκονται εντός των ορίων των εξουσιοδοτικών διατάξεων των άρθρων 2 παρ. 1 και 3 παρ. 1 του ν. 2730/1999, σε ό,τι αφορά τη ρύθμιση που αναφέρεται στη μεταολυμπιακή περίοδο και καθορίζει τις κατά ζώνες χρήσεις, καθώς και τη συνολική δομήσιμη επιφάνεια. Εξάλλου, οι ανωτέρω εξουσιοδοτικές διατάξεις που επιτρέπουν την επίμαχη ρύθμιση, καθώς και η ίδια η ρύθμιση του προσβαλλόμενου π.δ/τος δεν αντίκεινται στο άρθρο 24 Συντ., διότι οι εγκριθείσες με το προσβαλλόμενο διάταγμα εγκαταστάσεις και χρήσεις συνεπάγονται ήπια παρέμβαση στην ακτή, που βελτιώνει την υφιστάμενη κατάσταση και είναι σύμφωνη με τις μέχρι τούδε ισχύουσες για την περιοχή χρήσεις. Μειοψηφία ισχυρή. Απορρίπτεται η αίτηση ακυρώσεως.

Σημείωμα

Περιβαλλοντικοί σύλλογοι άσκησαν αίτηση ενώπιον του Σ.τ.Ε. ζητώντας την ακύρωση του π.δ/τος 22/22.2.2002, με το οποίο εγκρίθηκε το Ειδικό Σχέδιο Ολοκληρωμένης Ανάπτυξης στην περιοχή υποδοχής των ολυμπιακών εγκαταστάσεων του Ο.Κ.Ι. στον Άγιο Κοσμά, κατά το μέρος αυτού που αναφέρεται σε έργα, εγκαταστάσεις και κρηπίδωματα για μεταολυμπιακή χρήση και, ειδικότερα, για χρήσεις άσχετες προς την ιστιοπλοΐα και το ναυταθλητισμό. Το Δικαστήριο απέρριψε την εν λόγω αίτηση ακυρώσεως κρίνοντας ότι: α) η επίμαχη ρύθμιση του προσβαλλόμενου π.δ/τος κείται εντός των ορίων των εξουσιοδοτικών διατάξεων του νόμου και β) τόσο οι εξουσιοδοτικές διατάξεις όσο και η ρύθμιση αυτή του π.δ/τος δεν αντίκεινται στο άρθρο 24 Συντ.

Είναι σαφές ότι το Δικαστήριο προέβη στην περίπτωση αυτή σε έλεγχο της συνταγματικότητας των επίμαχων νομοθετικών διατάξεων με βάση τις διατάξεις του άρθρου 24 Συντ., οι οποίες κατοχυρώνουν, μεταξύ άλλων, την προστασία των ευπαθών οικοσυστημάτων των ακτών. Επισημαίνεται εν προκειμένω ότι το ανώτατο διοικητικό δικαστήριο της χώρας έχει διαμορφώσει ιδιαίτερα αυστηρή νομολογία για την προστασία των ευπαθών αυτών οικοσυστημάτων[9].

Σημειώνεται, εξάλλου, ότι ο σχετικός δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων με βάση τις διατάξεις του άρθρου 24 Συντ. είναι *έλεγχος ορίων*. Το Δικαστήριο δεν υπεισέρχεται, έτσι, κατ' αρχήν, στη σκοπιμότητα των σχετικών επιλογών του νομοθέτη ή σε διερεύνηση τεχνικών θεμάτων. Όπως έχει, άλλωστε, δεχτεί πρόσφατα το Σ.τ.Ε. «η ευθεία αξιολόγηση εκ μέρους του δικαστή των συνεπειών ορισμένου έργου ή δραστηριότητας και η κρίση αν η πραγματοποίησή του αντίκειται στην αρχή της βιώσιμης αναπτύξεως εξέρχονται των ορίων του ακυρωτικού ελέγχου διότι προϋποθέτουν διαπίστωση πραγματικών καταστάσεων, διερεύνηση τεχνικών θεμάτων, ουσιαστικές εκτιμήσεις και στάθμιση στηριζομένη στις εκτιμήσεις αυτές» Σ.τ.Ε. 613/2002 Ολομ., δημ. σε ΕΔΔΔ 2002, σ. 571 επ., με

Παρατηρήσεις Απ. Παπακωνσταντίνου, σ. 580-609). Κατά συνέπεια, παράβαση του άρθρου 24 Συντ. και, συνακόλουθα, της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης μπορεί, σύμφωνα με την ίδια κρίση, 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 προσδωκόμενο όφελος και έχει τέτοια έκταση και συνέπειες ώστε προδήλως να αντιστρατεύεται την ανωτέρω συνταγματική αρχή».

Στην εξεταζόμενη περίπτωση το Δικαστήριο θεμελίωσε την κρίση του για τη συνταγματικότητα των επίμαχων νομοθετικών διατάξεων σε σειρά αξιολογήσεων που προκύπτουν από τον φάκελο της υποθέσεως. Συγκεκριμένα, έτσι, σύμφωνα με την κρίση της πλειοψηφίας του Δικαστηρίου, από τα στοιχεία του φακέλου της υποθέσεως και ιδιαίτερα από τη σχετική ειδική μελέτη που εκπονήθηκε από το Εργαστήριο Πολεοδομικού και Χωροταξικού Σχεδιασμού του Πανεπιστημίου Θεσσαλίας, καθώς και τη Μελέτη Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων, η οποία συνοδεύει το ανωτέρω π.δ., προκύπτει ότι εξετάστηκαν οι εναλλακτικές λύσεις τόσο για τη χωροθέτηση όσο και για τον τρόπο κατασκευής του ΟΚΙ και αποκλείστηκαν αιτιολογημένα οι άλλες λύσεις. Το Δικαστήριο κινούμενο, έτσι, στη λεπτή και συχνά δυσδιάκριτη γραμμή που χωρίζει τον ακυρωτικό έλεγχο από τον έλεγχο σκοπιμότητας, καταλήγει, έτσι, στην κρίση ότι οι κρίσιμες νομοθετικές διατάξεις δεν αντίκεινται στο άρθρο 24 Συντ., εφόσον οι εγκαταστάσεις και οι χρήσεις που καθορίζονται με αυτές «συνεπάγονται ήπια παρέμβαση στην ακτή, που βελτιώνει την υφιστάμενη κατάσταση».

Επισημαίνεται, εξάλλου, ότι για να καταλήξει το Δικαστήριο στην εν λόγω κρίση, η οποία, μάλιστα, φαίνεται να εμπεριέχει στην ουσία μια μορφή ελέγχου με βάση την αρχή της αναλογικότητας, διήλθε μέσα από σειρά επιμέρους αξιολογήσεων που ανάγονται μάλλον στη σκοπιμότητα του έργου. Για παράδειγμα, έτσι, σύμφωνα με το σχετικό σκεπτικό της δικαστικής αυτής αποφάσεως «η τριπολική ανάπτυξη που προβλέπεται για τη μεταολυμπιακή περίοδο? θα αποτελέσει ένα σημαντικό κρίκο στην αναβάθμιση αφενός μεν της περιοχής του Αγ. Κοσμά προς την κατεύθυνση της απαλλαγής από οχλούσες δραστηριότητες, αφετέρου δε του συνολικού θαλάσσιου μετώπου της Αθήνας και θα βελτιώσει την ποιότητα ζωής των κατοίκων του Λεκανοπεδίου σε συνδυασμό με τα υπόλοιπα προγραμματιζόμενα έργα από το φαληρικό όρμο μέχρι τη Βουλιαγμένη συμβάλλοντας έτσι στην προώθηση ορισμένων από τους στόχους του ΡΣΑ για την ευρύτερη περιοχή της Αθήνας». Είναι σαφές ότι σε

πολλές περιπτώσεις ο δικαστικός έλεγχος των κρίσιμων νομοθετικών διατάξεων με βάση τις διατάξεις του άρθρου 24 Συντ. και τις αρχές της (περιβαλλοντικής) αειφορίας και της βιώσιμης ανάπτυξης διέρχεται μέσα από παρόμοιες αξιολογήσεις που αφορούν ουσιαστικά τη σκοπιμότητα του έργου, αλλά και την (έμμεση) αξιολόγηση τεχνικών κρίσεων της Διοίκησης. Τούτο συμβαίνει, ιδίως, προκειμένου να καταλήξει ο δικαστής σε κρίση για τις επιπτώσεις ενός έργου ή μιας εγκατάστασης στο περιβάλλον, αλλά και για την έκβαση των δικαιοκτών και αξιακών σταθμίσεων τις οποίες είναι υποχρεωμένος συχνά να πραγματοποιεί μεταξύ της ανάγκης προστασίας του περιβάλλοντος και άλλων διακυβευόμενων συνταγματικών συμφερόντων και αγαθών. Η διείδυση του δικαστικού ελέγχου στις παρυφές της σκοπιμότητας των σχετικών νομοθετικών ρυθμίσεων φαίνεται, έτσι, να «καθαγιάζεται» ενόψει της συνταγματικής επιταγής για την προστασία του περιβάλλοντος, στην οποία, άλλωστε, το ανώτατο διοικητικό δικαστήριο της χώρας αναγνωρίζει αξιακή και, συνακόλουθα, δικαιοκή προτεραιότητα.

Σημειώνεται, ωστόσο, ότι το Σ.τ.Ε. *συνυπολογίζει*, σε σημαντικό, μάλιστα βαθμό, το δημόσιο συμφέρον στο οποίο αποβλέπουν τα έργα και οι εγκαταστάσεις που σχετίζονται με τους ερχόμενους Ολυμπιακούς Αγώνες. Είναι, εξάλλου, σαφές ότι το εν λόγω δημόσιο συμφέρον οδηγεί συχνά την Ολομέλεια του Δικαστηρίου που δικάζει τις σχετικές υποθέσεις σε σημαντικές παρεκκλίσεις ή ακόμη και αποκλίσεις από την εν πολλοίς «φιλοπεριβαλλοντική» νομολογία του [\[10\]](#). Ο σχετικός δικαστικός έλεγχος με βάση το άρθρο 24 Συντ. καθίσταται, έτσι, στις περιπτώσεις αυτές λιγότερο αυστηρός και απόλυτος, γεγονός που επιτρέπει την απρόσκοπτη κατασκευή των «ολυμπιακών» αυτών έργων. Δεν χωρίς ασφαλώς αμφιβολία ότι τυχόν εμμονή του Δικαστηρίου στη συναφή περιβαλλοντική νομολογία του, ιδιαίτερα δε αυτή του Ε΄ Τμήματος, θα επέφερε, πιθανόν, σημαντικά προβλήματα στην εκτέλεση των έργων αυτών.

Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η σχολιαζόμενη απόφαση της Ολομέλειας του Σ.τ.Ε. Το Δικαστήριο *συνυπολόγισε σαφώς το δημόσιο συμφέρον που προκύπτει από την κατασκευή των συγκεκριμένων ολυμπιακών εγκαταστάσεων*, κρίνοντας, όπως ήδη σημειώθηκε ανωτέρω, ότι οι κρίσιμες νομοθετικές διατάξεις που προβλέπουν την κατασκευή τους δεν αντίκεινται στο άρθρο 24 Συντ. και στην απορρέουσα από αυτό κρατική υποχρέωση προστασίας των «ευπαθών οικοσυστημάτων των ακτών». Αντίθετα, η μειοψηφούσα άποψη κλίνει αναμφίβολα προς τη νομολογιακή τάση του περιβαλλοντικού πατριωτισμού» που διέπει γενικά το Δικαστήριο. Σύμφωνα,

ειδικότερα, με την άποψη της ισχυρής *μειοψηφίας* που περιλαμβάνεται στη δικαστική αυτή απόφαση, το προσβαλλόμενο π.δ. αντίκειται στο Σύνταγμα, διότι αυτό δεν περιέχει όρους και περιορισμούς που θα καθιστούν τις επιτρεπόμενες από το ΡΣΑ χρήσεις των ακτών *«συμβατές προς τη φύση της περιοχής του Αγ. Κοσμά ως προστατευτέου ευαίσθητου οικοσυστήματος, το οποίο χρήζει αποκαταστάσεως»*. Επιπλέον, σύμφωνα με την άποψη αυτή, το ανωτέρω π.δ. *«επιτρέπον την ανέγερση κτιρίων ύψους 10 μ., κείται εκτός των ορίων της ως άνω εξουσιοδοτήσεως και είναι μη νόμιμο και ακυρωτέο»*. Μια ακόμη ισχυρότερη *μειοψηφία*, εξάλλου, διατύπωσε την άποψη ότι οι κρίσιμες νομοθετικές διατάξεις αντίκεινται στο άρθρο 24 Συντ., εφόσον *«επιτρέπουν την εγκατάσταση στην ακτή του Αγ. Κοσμά μεταολυμπιακών χρήσεων ασυμβάτων προς την ηπία διχείριση και την ανάγκη αποκαταστάσεως αυτής?»*. Η διαφορετική προσέγγιση των διακυβευόμενων εν προκειμένω συμφερόντων (δημόσιο συμφέρον από την κατασκευή των ολυμπιακών έργων ? προστασία περιβάλλοντος), η οποία υποκρύπτεται ουσιαστικά στο σκεπτικό των απόψεων τόσο της πλειοψηφίας όσο και της *μειοψηφίας* του Δικαστηρίου, είναι εν προκειμένω προφανής.

4. Σ.τ.Ε. 530/2003, Ολομέλεια

Πρόεδρος: Χ. Γεραρής

Εισηγητής: Ν. Ρόζος, Σύμβουλος

Πολιτιστικό περιβάλλον. Προστασία αρχαίων μνημείων. Αρχαιολογικός χώρος Σπάρτης. Η απόφαση του Υπουργού Πολιτισμού με την οποία καθορίζεται Α΄ ζώνη προστασίας αρχαιολογικού χώρου, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 91 του ν. 1982/1990, έχει κανονιστικό χαρακτήρα, εφόσον η απόφαση αυτή έχει ως αποτέλεσμα τον καθορισμό για πρώτη φορά της διαβαθμίσεως της προστασίας της εκτάσεως αυτής και συνεπάγεται έτσι τον προσδιορισμό, για πρώτη επίσης φορά, της κατηγορίας των προσώπων που βαρύνονται με την απόλυτη αυτή απαγόρευση. *Μειοψηφία* ισχυρή, σύμφωνα με την οποία η ανωτέρω απόφαση αποτελεί γενική ατομική πράξη, εκτός από το μέρος της εκείνο με το οποίο εξειδικεύεται η επιταγή του νόμου για απαγόρευση δομήσεως. Αλυσιτελής η έρευνα λόγων ακυρώσεως αναγομένων στη νόμιμη συγκρότηση ή σύνθεση του οργάνου που εξέδωσε την

προσβαλλόμενη πράξη ή γνωμοδότησε για την έκδοσή της, εφόσον η προσβαλλόμενη πράξη έχει εκδοθεί κατά δεσμία αρμοδιότητα και έχει απορρίψει αίτημα διοικουμένου, το δε δικαστήριο καταλήγει στην κρίση ότι δεν ήταν κατά νόμο επιτρεπτή η έκδοση της πράξεως με το αξιούμενο από τον αιτούντα περιεχόμενο. Μειοψηφία ισχυρή. Επιλύονται τα ανωτέρω ζητήματα και παραπέμπεται η υπόθεση στο Ε΄ Τμήμα του Δικαστηρίου προς περαιτέρω εκδίκαση.

Σημείωμα

Η σχολιαζόμενη υπ΄ αριθμ. 530/2003 απόφαση της Ολομέλειας του Σ.τ.Ε. αφορά την προστασία του πολιτιστικού περιβάλλοντος και, ειδικότερα, την προστασία των αρχαίων μνημείων. Το Δικαστήριο, έτσι, ερμηνεύοντας τις διατάξεις του άρθρου 24 παρ. 2 και 6 Συντ. κρίνει ότι με τις διατάξεις αυτές *«καθιερώνεται η αυξημένη προστασία, μεταξύ άλλων, των αρχαίων μνημείων και του αναγκαίου περιβάλλοντος χώρου που επιτρέπει την ανάδειξη των μνημείων σε ιστορική, αισθητική και λειτουργική ενότητα»*. Με την ανωτέρω κρίση του το Δικαστήριο διαμορφώνει ουσιαστικά το βασικό νομικό πλαίσιο εντός του οποίου προσεγγίζεται κάθε νομοθετική διάταξη η οποία αφορά την προστασία των αρχαίων μνημείων και του περιβάλλοντος αυτών χώρου. Σημειώνεται, εξάλλου, ότι το Σ.τ.Ε. έχει διαμορφώσει ήδη σημαντική νομολογιακή παρακαταθήκη για την προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς, σε ανάλογο, μάλιστα, βαθμό με την αντίστοιχη νομολογία του για την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος [\[11\]](#).

Επιπλέον, η Ολομέλεια του Δικαστηρίου κρίνει με την απόφασή της αυτή δυο εξαιρετικής σημασίας ζητήματα. Το πρώτο αφορά τον κανονιστικό ή μη χαρακτήρα της αποφάσεως του Υπουργού Πολιτισμού με την οποία καθορίζεται Α΄ ζώνη προστασίας αρχαιολογικού χώρου. Σημειώνεται ότι η εν λόγω υπουργική απόφαση, η οποία εκδίδεται κατ΄ εξουσιοδότηση του άρθρου 91 του ν. 1982/1990, συνεπάγεται την πλήρη απαγόρευση δόμησης στην έκταση που περιλαμβάνεται στη ζώνη αυτή. Σύμφωνα με την άποψη που επικράτησε στην Ολομέλεια, η ανωτέρω απόφαση έχει κανονιστικό χαρακτήρα [\[12\]](#).

Επισημαίνεται εν προκειμένω ότι το ζήτημα εάν μια διοικητική πράξη έχει κανονιστικό χαρακτήρα ή αποτελεί «γενική ατομική πράξη» έχει μεγάλη σημασία,

εφόσον με βάση τον σχετικό χαρακτηρισμό της πράξης κρίνεται εάν το κύρος αυτής ελέγχεται παρεμπιπτόντως (όπως συμβαίνει στις κανονιστικές πράξεις) ή όχι (όπως συμβαίνει στις γενικές ατομικές πράξεις)[13]. Ο χαρακτηρισμός αυτός μιας διοικητικής πράξεως δεν είναι πάντα ευχερής. Εξαρτάται από σειρά αξιολογήσεων που αφορούν, ιδίως, το περιεχόμενό της. Η ύπαρξη, εξάλλου, ισχυρών μειοψηφιών στις συναφείς δικαστικές αποφάσεις του ανώτατου διοικητικού δικαστηρίου επιβεβαιώνει του λόγου το ασφαλές. Ενδεικτικό παράδειγμα αποτελεί, εξάλλου, εκτός από τη σχολιαζόμενη απόφαση, η υπ' αριθμ. 534/2003 απόφαση της Ολομέλειας του Δικαστηρίου[14], με την οποία κρίθηκε ότι β.δ. του έτους 1965 που καθόριζε ζώνες και όρους δομήσεως σε ιδιωτική δασική έκταση κειμένη εκτός σχεδίου πόλεως[15] έχει κανονιστικό χαρακτήρα. Στην περίπτωση αυτή, υπήρξε, επίσης ισχυρή, μειοψηφούσα άποψη, σύμφωνα με την οποία το ανωτέρω διάταγμα αποτελεί «πράξη ατομική γενικού περιεχομένου» και ως εκ τούτου δεν υπόκειται σε παρεμπύπτοντα έλεγχο.

Το δεύτερο ζήτημα, εξάλλου, που κρίνεται με τη σχολιαζόμενη απόφαση της Ολομέλειας του Σ.τ.Ε. αφορά το αλυσιτελές ή μη της προβολής με την αίτηση ακυρώσεως λόγων που ανάγονται στη νόμιμη συγκρότηση ή σύνθεση του διοικητικού οργάνου που εξέδωσε την πράξη ή γνωμοδότησε για την έκδοσή της. Η σχετική κρίση του Δικαστηρίου θα μπορούσε να χαρακτηριστεί καταρχήν ως *ρηξικέλευθη*. Σύμφωνα, έτσι, με αυτήν είναι αλυσιτελής η έρευνα λόγων ακυρώσεως αναγομένων στη νόμιμη συγκρότηση ή σύνθεση του οργάνου που εξέδωσε την προσβαλλόμενη πράξη ή γνωμοδότησε για την έκδοσή της, εφόσον η προσβαλλόμενη πράξη έχει εκδοθεί κατά δεσμία αρμοδιότητα και έχει απορρίψει αίτημα του διοικουμένου, το δε δικαστήριο καταλήγει στην κρίση ότι δεν ήταν κατά νόμο επιτρεπτή η έκδοση της πράξεως με το αξιούμενο από τον αιτούντα περιεχόμενο.

Η κρίση αυτή του Δικαστηρίου διασφαλίζει, θα μπορούσε να ισχυριστεί κάποιος, την οικονομία τόσο στη διοικητική διαδικασία όσο και στη διοικητική δίκη. Μια διοικητική πράξη, έτσι, η οποία, στο πλαίσιο δεσμίας αρμοδιότητας, απορρίπτει αίτηση

ενδιαφερομένου, δεν απαιτείται, από λογικής απόψεως, να ακυρωθεί λόγω μη νόμιμης συγκρότησης ή σύνθεσης του οργάνου που την εξέδωσε ή γνωμοδότησε γι' αυτήν, αφής στιγμής το Δικαστήριο κρίνει ότι δεν ήταν κατά νόμο επιτρεπτή η έκδοση της πράξεως με το αξιούμενο από τον διοικούμενο περιεχόμενο. Η λογική στην οποία στηρίζεται η δικαιολόγηση της δικαστικής αυτής κρίσης είναι εν πολλοίς απλή: η ακύρωση της επίμαχης πράξεως για τον ανωτέρω τυπικό λόγο δεν καταλείπει στη Διοίκηση καμιά νομική ευχέρεια να εκδώσει νέα πράξη που να ικανοποιεί το αίτημα του διοικουμένου.

Η κρίση αυτή του Δικαστηρίου, όμως, δεν είναι αναμφίβολη. Ειδικότερα, στηρίζεται αυτή σε κριτήρια σκοπιμότητας και όχι νομιμότητας. Πράγματι, η αρχή της νομιμότητας[16] επιβάλλει να μην παραμένει σε ισχύ μια διοικητική πράξη η οποία έχει εκδοθεί χωρίς να τηρηθεί η σχετική νόμιμη διαδικασία και, κυρίως, οι ουσιώδεις τύποι της διαδικασίας αυτής, όπως είναι η νόμιμη συγκρότηση και σύνθεση των διοικητικών οργάνων[17]. Σε διαφορετική περίπτωση πρέπει να δεχθούμε ότι οι τυπικοί αυτοί όροι νομιμότητας της διοικητικής πράξης μπορούν να μην ελέγχονται από το δικαστήριο, εφόσον ούτως ή άλλως το περιεχόμενο της προσβαλλόμενης πράξεως είναι νόμιμο. Είναι, έτσι, σαφές ότι με τον τρόπο αυτό οδηγούμαστε σε εκπτώσεις από την αρχή της νομιμότητας της διοικητικής δράσης χάριν σκοπών που αφορούν την οικονομία της εν γένει διοικητικής λειτουργίας και της διοικητικής δίκης. Κριτήρια, δηλαδή, που δεν συνάπτονται, καταρχάς, με τις αρχές της νομιμότητας και του κράτους δικαίου αλλά με τη σκοπιμότητα της άσκησης των σχετικών κρατικών λειτουργιών.

Επιπλέον, με την ανωτέρω δικαστική κρίση αναγνωρίζεται ουσιαστικά η δυνατότητα να διατηρείται σε ισχύ μια διοικητική πράξη, η οποία διαθέτει, ως εκ του λόγου τούτου, όλα τα χαρακτηριστικά που της προσφέρει το τεκμήριο νομιμότητάς της[18], παρά το γεγονός ότι αυτή έχει εκδοθεί από όργανο η συγκρότηση ή σύνθεση του οποίου είναι μη νόμιμες. Δίνεται, έτσι, ακόμη η εντύπωση στα διοικητικά όργανα ότι μπορούν να παραβιάζουν τις διατάξεις αυτές του νόμου που αφορούν τους τυπικούς

όρους έκδοσης μιας πράξης, αρκεί η πράξη αυτή να είναι, όσον αφορά το περιεχόμενό της, σύννομη. Δεν χωρεί, ασφαλώς, αμφιβολία ότι μια τέτοια παραδοχή αποτελεί ρωγμή στο δικαιοκρατικό μας σύστημα.

Σημειώνεται, τέλος, ότι και από *μεθοδολογικής σκοπιάς* η κρίση αυτή της Ολομέλειας του Δικαστηρίου επιδέχεται αμφισβητήσεις. Πράγματι, κατά τον σχετικό έλεγχο νομιμότητας που πραγματοποιεί ο διοικητικός δικαστής, το *πρώτο στάδιο* του ελέγχου αυτού αφορά, λογικά, τα *τυπικά στοιχεία* της πράξης[19], δηλαδή την «εξωτερική» ή «τυπική» νομιμότητά της, η οποία αναφέρεται στο όργανο που εξέδωσε την πράξη και στη διαδικασία έκδοσής της. Με άλλα λόγια, ο δικαστής διερευνά κατά τον ενλόγω έλεγχο νομιμότητας τους λόγους ακυρώσεως που σχετίζονται με την αναρμοδιότητα και την παράβαση ουσιώδους τύπου της διαδικασίας πριν εισέλθει στην «εσωτερική» ή «ουσιαστική» νομιμότητα, δηλαδή στην αιτιολογία της πράξης, το αντικείμενό της και τον σκοπό της (παράβαση κατ' ουσία διατάξεως νόμου και κατάχρηση εξουσίας)[20]. Κατά συνέπεια, από μεθοδολογική και λογική άποψη, δεν είναι δυνατόν στην προκειμένη περίπτωση να θεωρηθεί ως αλυσιτελής ο προβαλλόμενος ισχυρισμός περί μη νόμιμης συγκρότησης ή σύνθεσης του οργάνου, εφόσον για να κριθεί η «εσωτερική» νομιμότητα της προσβαλλόμενης πράξεως πρέπει προηγουμένως να κριθεί η «εξωτερική» νομιμότητά της.

Επισημαίνεται, εξάλλου, ότι κατά την πλειοψηφία του Δικαστηρίου στην εξεταζόμενη απόφαση, η ανωτέρω κρίση περί αλυσιτελούς της προβολής λόγου ακυρώσεως για κακή συγκρότηση ή σύνθεση του συλλογικού οργάνου της Διοικήσεως, δεν προσκρούει ούτε στα άρθρα 20 παρ. 1 και 95 παρ. 1 Συντ., ούτε στο άρθρο 6 παρ. 1 ΕΣΔΑ, τα οποία, σύμφωνα με την ίδια κρίση *«κατοχυρώνουν την αποτελεσματική δικαστική προστασία σε συγκεκριμένη διαφορά και όχι την επίλυση με γνωμοδοτικό χαρακτήρα νομικών ζητημάτων»*. Και αυτή, όμως, η κρίση δημιουργεί σημαντικές αμφιβολίες. Ειδικότερα, η διάταξη του άρθρου 95 παρ. 1 Συντ. αναφέρεται στην «παράβαση νόμου» ως λόγο ακυρώσεως μιας διοικητικής πράξεως από το Σ.τ.Ε. Δεν διακρίνει,

έτσι, την «εξωτερική» από την «εσωτερική» νομιμότητα της πράξεως, αλλά θεμελιώνει τον ανωτέρω λόγο ακυρώσεως ανεξάρτητα εάν η παράβαση του νόμου αναφέρεται στον τύπο ή την ουσία της πράξης. Επιπλέον, το δικαίωμα σε παροχή δικαστικής προστασίας θεμελιώνει τη δυνατότητα του διοικουμένου να ζητήσει από τα δικαστήρια προστασία των συμφερόντων του σε περίπτωση που μια δυσμενής γι' αυτόν διοικητική πράξη πάσχει από έλλειψη τυπικής νομιμότητας και είναι, για τον λόγο αυτό, ακυρωτέα. Θα μπορούσε, βέβαια, να ισχυριστεί κανείς ότι η άσκηση του δικαιώματος αυτού από τον διοικούμενου πραγματοποιείται *καταχρηστικά* και για τον λόγο αυτό η ενλόγω άσκηση πρέπει να θεωρηθεί *ανεπίτρεπτη*, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 25 παρ. 3 Συντ.[\[21\]](#), σε συνδυασμό με εκείνες του άρθρου 20 παρ. 1 Συντ. Η λύση, όμως, αυτή θα συναντούσε σημαντικές αντιρρήσεις στον βαθμό κυρίως που θεωρείται εξαιρετικά αμφίβολο εάν η άσκηση του δικαιώματος αυτού είναι εν προκειμένω καταχρηστική. Σε κάθε περίπτωση, άλλωστε, η αρχή της νομιμότητας θα επέβαλε, εν προκειμένω, ούτως ή άλλως, τον δικαστικό έλεγχο της «εξωτερικής» νομιμότητας της προσβαλλόμενης διοικητικής πράξεως. Δεν πρέπει, συνεπώς, να προκαλεί έκπληξη το γεγονός ότι στην ενλόγω απόφαση της Ολομέλειας του Δικαστηρίου περιλαμβάνεται ισχυρή αντίθετη άποψη της μειοψηφίας.

Σ.τ.Ε. 1511/2003, Τμήμα Ε΄

Πρόεδρος: *Ι. Μαρή*, Σύμβουλος

Εισηγητής: *Ν. Ρόζος*, Σύμβουλος

Κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ των Τμημάτων του Σ.τ.Ε. ? Προστασία των ζώων. Στην αρμοδιότητα του Ε΄ Τμήματος του Σ.τ.Ε. ανήκουν, μεταξύ άλλων, οι διαφορές που προκύπτουν από την εφαρμογή της νομοθεσίας για την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος και της άγριας πανίδας. Εξάλλου, ως νομοθεσία για την προστασία του περιβάλλοντος νοείται εν προκειμένω είτε αυτοτελές νομοθέτημα το οποίο αποβλέπει στην προστασία του περιβάλλοντος, είτε διατάξεις που έχουν τον

ίδιο σκοπό και αποτελούν αυτοτελές κεφάλαιο περιλαμβανόμενο σε νομοθέτημα που ρυθμίζει άλλα θέματα. Οι διαφορές που προκύπτουν από την εφαρμογή των διατάξεων του ν. 607/1977 και του π.δ/τος 463/1978, οι οποίες αφορούν την ίδρυση και λειτουργία ιδιωτικών ιατρείων, κλινικών και ενδιαιτημάτων ζώων δεν ανήκουν στην αρμοδιότητα του Ε΄ Τμήματος του Δικαστηρίου. Παραπέμπεται η υπόθεση στο Δ΄ Τμήμα του Σ.τ.Ε.

Σημείωμα

Σε ορισμένες περιπτώσεις, κρίσεις του Σ.τ.Ε. αναφορικά με την κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ των Τμημάτων του διαθέτουν ευρύτερη σημασία. Τούτο συμβαίνει στις περιπτώσεις ιδίως εκείνες όπου η συναφής κρίση του Δικαστηρίου προϋποθέτει ορισμένη απόφαση ως προς το εάν ορισμένη βιοτική σχέση ή κατάσταση εμπίπτει στο κανονιστικό πλαίσιο συγκεκριμένης νομοθεσίας. Η ενλόγω κρίση αποκτά, εξάλλου, πολλαπλασιαστική σημασία όταν αναφέρεται στο ρυθμιστικό πεδίο συνταγματικών διατάξεων. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η σχολιαζόμενη υπ΄ αριθμ. 1511/2003 απόφαση του Ε΄ Τμήματος του Σ.τ.Ε.

Με την απόφαση αυτή, ειδικότερα, κρίθηκε ότι οι διαφορές που προκύπτουν από την εφαρμογή των διατάξεων του ν. 607/1977 και του π.δ/τος 463/1978, οι οποίες αφορούν την ίδρυση και λειτουργία ιδιωτικών ιατρείων, κλινικών και ενδιαιτημάτων ζώων, δεν ανήκουν στην αρμοδιότητα του Ε΄ Τμήματος του Δικαστηρίου. Στη φαινομενικά, έτσι, «αθώα» αυτή κρίση του Δικαστηρίου, η οποία διαθέτει, κατ΄ αρχήν, μια σχετικά περιορισμένη «τυπική» - «δικονομική» αξία, ενυπάρχει μια ιδιαίτερα σημαντική απόφαση αναφορικά με το *κανονιστικό πεδίο του άρθρου 24 Συντ.*

Συγκεκριμένα, από την ανωτέρω κρίση του ανώτατου διοικητικού δικαστηρίου της χώρας προκύπτει ότι η προστασία των ζώων και, ειδικότερα, των «οικιακών» ζώων, δεν περιλαμβάνεται στο πεδίο προστασίας που διαμορφώνει το άρθρο 24 Συντ. για το φυσικό περιβάλλον. Καθίσταται, επομένως, σαφές ότι η προστασία των ζώων δεν

φαίνεται να βρίσκει οιοδήποτε συνταγματικό έρεισμα, τουλάχιστον σε ό,τι αφορά τις διατάξεις του άρθρου 24 Συντ.

Σημειώνεται εν προκειμένω ότι, όπως γίνεται δεκτό από τη θεωρία, στην έννοια του «φυσικού περιβάλλοντος», που αναφέρεται στο άρθρο 24 Συντ., περιλαμβάνεται η άγρια πανίδα[22],[23]. Ζήτημα γεννάται, ωστόσο, σχετικά με το αν και κατά πόσο το άρθρο 24 Συντ. θεμελιώνει προστασία, έστω εμμέσως, στα λεγόμενα «οικιακά ζώα», όπως είναι τα «μικρά οικιακά ζώα συντροφιάς» (κατά τη σχετική ορολογία του άρθρου 2 του ν. 607/1977), ή ακόμη τα ζώα που εκτρέφονται για τη διατροφή του ανθρώπου ή τα μεγαλύτερα ζώα, που δεν ανήκουν στην «άγρια πανίδα». Το ζήτημα αυτό συνδέεται ασφαλώς με το ευρύτερο θέμα της προστασίας των «δικαιωμάτων των ζώων», το οποίο έχει αποκτήσει διεθνώς στη σύγχρονη εποχή αξιοσημείωτη επικαιρότητα.

Το ενλόγω πρόβλημα εκφεύγει, βέβαια, από τα πλαίσια του παρόντος σημειώματος. Επισημαίνεται, ωστόσο, ότι οι σύγχρονες αντιλήψεις τοποθετούν σε υψηλό επίπεδο του κοινωνικού κώδικα αξιών την προστασία των ζώων. Θα μπορούσε, έτσι, να τεθεί ως *βάση προβληματισμού* το ερώτημα εάν το άρθρο 24 Συντ. περιλαμβάνει παρόμοια προστασία των ζώων. Συνακόλουθα, προκύπτει, ασφαλώς, το ζήτημα του περιεχομένου της προστασίας αυτής.

Δεν χωρεί αμφιβολία ότι η απάντηση στα ζητήματα αυτά δεν αποτελεί απλή υπόθεση. Η συμπερίληψη της προστασίας των ζώων δεν φαίνεται, άλλωστε, να ήταν στις προθέσεις του συνταγματικού νομοθέτη όταν αυτός διαμόρφωνε τις διατάξεις του άρθρου 24. Η διατύπωση, εξάλλου, των διατάξεων του άρθρου αυτού δεν επιτρέπει ευχερώς τη συναγωγή της προστασίας των ζώων. Η έννοια, ακόμη, του «φυσικού περιβάλλοντος» έχει προσλάβει στη συνταγματική θεωρία ένα συγκεκριμένο

περιεχόμενο, από το οποίο εξαιρείται η ενλόγω προστασία. Το γεγονός αυτό επιβεβαιώνει, άλλωστε, η σχολιαζόμενη δικαστική απόφαση.

Σημειώνεται, πάντως, ότι η έναρξη μιας συζήτησης γύρω από τις δυνατότητες του άρθρου 24 Συντ. να περιλάβει την προστασία των ζώων πιθανόν να μην αποδειχθεί άσκοπη. Πράγματι, η ιστορικοεξελικτική ερμηνεία του συνταγματικού κειμένου επιτρέπει (ή, ακόμη, «νομιμοποιεί») μια τέτοια συζήτηση. Συγκεκριμένα, έτσι, εάν ως «περιβάλλον» νοείται «το σύνολο των φυσικών και ανθρωπογενών παραγόντων και στοιχείων που βρίσκονται σε αλληλεπίδραση και επηρεάζουν την οικολογική ισορροπία, την ποιότητα της ζωής, την υγεία των κατοίκων, την ιστορική και πολιτιστική παράδοση και τις αισθητικές αξίες», όπως ορίζει το άρθρο 2 παρ. 1 του ν. 1650/1986 («Για την προστασία του περιβάλλοντος»), θα μπορούσε, ίσως, να υποστηριχθεί ότι και τα ζώα περιλαμβάνονται στα στοιχεία εκείνα που επηρεάζουν την ποιότητα ζωής των ανθρώπων και συντελούν στην ψυχική τους υγεία και, γενικότερα, στην ποιότητα ζωής τους. Εφόσον, άρα, στο προστατευτικό πεδίο του άρθρου 24 Συντ. περιλαμβάνεται «κάθε μορφή φυσικού περιβάλλοντος»^[24] και κάθε «συστατικό» της φύσης^[25], τότε δεν θα ήταν πιθανόν άστοχο να προβληματιστεί κανείς γύρω από το αν στην κατηγορία αυτή ανήκουν και τα ζώα.

Επισημαίνεται, εξάλλου, ότι ορισμένα από τα πλέον πρόσφατα συνταγματικά κείμενα, τα οποία αποτυπώνουν, εν πολλοίς, τις σύγχρονες τάσεις της συνταγματικής θεωρίας, συμπεριλαμβάνουν ειδικές διατάξεις για την προστασία των ζώων. Η συμπερίληψη της προστασίας αυτής πραγματοποιείται, μάλιστα, στις διατάξεις εκείνες που αναφέρονται, γενικότερα, στην προστασία του περιβάλλοντος. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί εν προκειμένω το άρθρο 72 του Συντάγματος της Σλοβενίας του 1991. Συγκεκριμένα, έτσι, το τελευταίο εδάφιο του άρθρου αυτού, το οποίο αναφέρεται στην προστασία του περιβάλλοντος, ορίζει ότι «Η προστασία των ζώων από τη βαρβαρότητα ρυθμίζεται με νόμο»^[26]. Ακόμη, σύμφωνα με την παρ. 3 του άρθρου 35 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων και των Θεμελιωδών Ελευθεριών της Τσεχίας του 1992 «Κανένας δεν πρέπει, κατά την άσκηση των δικαιωμάτων του, να

απειλεί ή να προσβάλει, πέραν του ορίου που καθορίζει ο νόμος, το περιβάλλον, τους φυσικούς πόρους, τα είδη της φύσεως και την πολιτιστική κληρονομιά»[\[27\]](#). Θα μπορούσε ασφαλώς να υποστηριχθεί ότι στην έννοια «είδη της φύσεως» περιλαμβάνονται, εκτός από την άγρια πανίδα, τα λοιπά ζώα.

Σημειώνεται, εξάλλου, ότι η προστασία των ζώων που δεν περιλαμβάνονται στην έννοια της «άγριας πανίδας»[\[28\]](#), θεμελιώνεται σε κανόνες του διεθνούς δικαίου, οι οποίοι έχουν καταστεί, μάλιστα, κανόνες της εθνικής έννομης τάξης, με αυξημένη, επιπλέον, τυπική ισχύ, σύμφωνα με τους ορισμούς του άρθρου 28 Συντ. Αναφέρεται χαρακτηριστικά η Σύμβαση για την προστασία των ζώων συντροφιάς, που καταρτίστηκε από το Συμβούλιο της Ευρώπης και υπογράφηκε από την Ελλάδα στις 13 Νοεμβρίου 1987 (κ.ν. 2017/1992, ΦΕΚ Α΄ 31). Στο Προοίμιο της Σύμβασης αυτής σημειώνεται ότι «το άτομο έχει μια ηθική δέσμευση να σέβεται όλα τα ζωντανά δημιουργήματα», ενώ συγχρόνως διατυπώνεται ο στόχος της διατήρησης του «πνεύματος των ιδιαίτερων δεσμών που υπάρχουν μεταξύ του ανθρώπου και των ζώων». Επιπλέον, στο Προοίμιο αυτό περιλαμβάνεται αναφορά στη «σημασία των ζώων συντροφιάς», καθώς και «στη συμβολή τους στην ποιότητα ζωής και συνεπώς την αξία τους για την κοινωνία». Θα μπορούσε γενικά να υποστηριχθεί ότι η προστασία των ζώων συντροφιάς και των αδέσποτων ζώων που θεμελιώνεται στις διατάξεις της Σύμβασης αυτής κινείται σε σχετικά υψηλό επίπεδο, πολλές δε από τις διατάξεις αυτές διαθέτουν αυτοδύναμη εφαρμογή.

Επισημαίνεται, τέλος, ότι και στο επίπεδο της κοινής νομοθεσίας έχουν θεσπιστεί ειδικές ρυθμίσεις για την προστασία των ζώων. Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζουν, ειδικότερα, οι διατάξεις του ν. 1197/1981 «Περί προστασίας των Ζώων» (ΦΕΚ Α΄, 240), οι οποίες τυποποιούν, μάλιστα, ως πλημμελήματα μορφές κακομεταχείρισης των ζώων, όπως είναι η φόνευση, ο βασανισμός και ενγένη η κακοποίησή τους (άρθρα 1 παρ. 2 ? 4 και 8)[\[29\]](#). Προσφάτως, εξάλλου, δημοσιεύτηκε ο ν. 3170/2003 «Ζώα συντροφιάς, αδέσποτα ζώα συντροφιάς και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α΄, 191), με τον οποίο επιχειρείται η ολοκληρωμένη, κατά τις σύγχρονες αντιλήψεις, προστασία των

ζώων. Με τις διατάξεις του νόμου αυτού θεσπίζεται σειρά υποχρεώσεων των ιδιοκτητών των ζώων (άρθρα 2, 5), ενώ, συγχρόνως τυποποιούνται ως πλημμελήματα μορφές κακομεταχείρισής τους (άρθρο 12). Επιπλέον, θεσπίζονται διοικητικές κυρώσεις στους παραβάτες των διατάξεων του νόμου αυτού (άρθρο 13).

Θα μπορούσε, έτσι, να αναρωτηθεί κανείς εάν οι σύγχρονες αξιακές αντιλήψεις της κοινωνίας και το πολιτισμικό επίπεδο της χώρας επιβάλλουν τη θεμελίωση της προστασίας των ζώων στο Σύνταγμα. Η προστασία, μάλιστα, αυτή πρέπει να είναι αυτοτελής, να μην εξαρτάται δηλαδή από τα συναφή δικαιώματα του «ιδιοκτήτη» των ζώων. Το άρθρο 24 Συντ. θα μπορούσε, ίσως, όπως ήδη σημειώθηκε, να αποτελέσει το σχετικό *συνταγματικό θεμέλιο*. Είναι, εξάλλου, σαφές ότι σε περίπτωση υιοθέτησης μιας τέτοιας ερμηνευτικής εκδοχής ολόκληρο το κανονιστικό δυναμικό του άρθρου 24 παρ. 1, καθώς και η θεωρητική επεξεργασία και η συναφής νομολογιακή παρακαταθήκη που έχουν προκύψει «μεταφέρονται», στον βαθμό, βέβαια, που συνάδουν με τη φύση του αντικειμένου της προστασίας αυτής, στην περίπτωση των ζώων. Η σχολιαζόμενη απόφαση [\[30\]](#) θα μπορούσε, ασφαλώς, να αποτελέσει αφορμή για μια τέτοια συζήτηση. Οι κοινωνικές και φιλοσοφικές βάσεις μιας τέτοιας συζήτησης είναι, νομίζουμε, άλλωστε, ήδη αρκετά ώριμες για να την πλαισιώσουν.

5. Σ.τ.Ε. 1373/2003, Τμήμα Ε΄ [\[31\]](#)

Πρόεδρος: *Κ. Μενουδάκος*, Αντιπρόεδρος

Εισηγητής: *Κ. Κουσούλης*, Πάρεδρος

Προστασία ακτών. Νομοθετική εξουσιοδότηση. Ορισμός Βραχνείικα Ν. Αχαΐας.
Η έγκριση, τροποποίηση, επέκταση κλπ. των σχεδίων οικισμών που έχουν για λόγους

αρχαιολογικούς, αρχιτεκτονικούς, παραδοσιακούς, τουριστικούς, προστασίας φυσικού περιβάλλοντος, εξασφάλισης του ιδιαίτερου τοπίου και φυσικού κάλλους, γενικότερη σημασία, μπορούν να πραγματοποιηθούν μόνον με προεδρικό διάταγμα. Ο οικιστικός έλεγχος και η ανάπτυξη των ελληνικών ακτών αποτελούν μείζονος σημασίας θέματα, τα οποία υπερβαίνουν το τοπικό ενδιαφέρον και πρέπει να ρυθμίζονται μόνον με προεδρικό διάταγμα και όχι με απόφαση άλλου υποδεέστερου οργάνου της Διοικήσεως. Αντίκεινται στις διατάξεις του άρθρου 43 παρ. 2 Συντ. οι διατάξεις του από 24-4/3.5.1985 π.δ/τος περί καθορισμού ορίων οικισμών της χώρας μέχρι 2.000 κατοίκους, κατηγοριών αυτών και καθορισμού όρων και περιορισμών δομήσεως αυτών, καθό μέρος αναθέτουν στον Νομάρχη την αρμοδιότητα εγκρίσεως ορίων και καθορισμού όρων δομήσεως οικισμών, οι οποίοι έχουν γενικότερη σημασία, όπως είναι οι παραλιακοί οικισμοί. Δεκτές οι συνεκδικαζόμενες αιτήσεις ακυρώσεως.

6. Σ.τ.Ε. 406/2003, Τμήμα Ε΄

Πρόεδρος: *Ι. Μαρή*, Σύμβουλος

Εισηγητής: *Β. Καμπίτση*, Πάρεδρος

Οικιστικό περιβάλλον. Ανέγερση και λειτουργία οχλουσών επαγγελματικών εγκαταστάσεων. Οικισμοί προϋφιστάμενοι του 1923. Οικισμός Μύτικα Χαλκίδος. Για τους προϋφιστάμενους του 1923 οικισμούς, των οποίων τα όρια έχουν καθορισθεί βάσει των διατάξεων του π.δ/τος της 24-4/3.5.1985, εξακολουθεί να ισχύει η διάταξη της παρ. 1 του άρθρου 9 του π.δ/τος της 2-3/13.3.1981, η οποία απαγορεύει την ανέγερση και τη λειτουργία οχλουσών επαγγελματικών εγκαταστάσεων εντός των ορίων των οικισμών αυτών, αλλά και εκτός αυτών σε απόσταση τουλάχιστον 500 μέτρων περιμετρικώς των καθοριζομένων ορίων. Η διάταξη αυτή δεσμεύει όχι μόνον τις πολεοδομικές αρχές, στις οποίες απαγορεύει τη χορήγηση αδειών ανεγέρσεως των σχετικών κτισμάτων εντός των οικιστικών αυτών περιοχών, αλλά και τις λοιπές διοικητικές αρχές, οι οποίες είναι αρμόδιες για τη

χορήγηση των αδειών ιδρύσεως και λειτουργίας των ανωτέρω οχλουσών εγκαταστάσεων. Δεκτή η αίτηση ακυρώσεως.

Σημείωμα

Με τις υπ' αριθμ. 4996/1988 και 646/1995 αποφάσεις του Σ.τ.Ε. κρίθηκαν ως αντισυνταγματικές διατάξεις π.δ/των με τις οποίες τροποποιούνταν επιμέρους ρυθμίσεις του άρθρου 9 του π.δ/τος της 2-3/13.3.1981. Σημειώνεται ότι οι εν λόγω ρυθμίσεις αφορούν τον καθορισμό ορίων των οικισμών που υφίστανται πριν από την 16.8.1923, εντός των οποίων (ορίων) απαγορεύεται η ανέγερση οχλουσών επαγγελματικών εγκαταστάσεων. Οι ανωτέρω δικαστικές αποφάσεις έκριναν ειδικότερα ότι οι τροποποιητικές αυτές διατάξεις επέφεραν, σε σχέση με τη διάταξη του άρθρου 9 του π.δ/τος 2-3/13.3.1981, επιδείνωση στο οικιστικό περιβάλλον. Συνεπώς, αντέκειντο στο άρθρο 24 Συντ.

Το ανώτατο διοικητικό δικαστήριο της χώρας έκρινε, έτσι, με τη σχολιαζόμενη απόφασή του ότι, εφόσον οι τροποποιητικές αυτές διατάξεις έχουν κριθεί αντισυνταγματικές, *εξακολουθούν να ισχύουν οι αρχικές ρυθμίσεις* του άρθρου 9 του π.δ/τος του 1981. Η κρίση αυτή του Δικαστηρίου συνάδει, ασφαλώς, με τη πάγια συναφή νομολογία του, σύμφωνα με την οποία ο κοινός νομοθέτης δεν μπορεί να θεσπίσει ρυθμίσεις οι οποίες να οδηγούν σε επιδείνωση του οικιστικού περιβάλλοντος, εφόσον οι ρυθμίσεις αυτές θα ερχόταν σε αντίθεση με τις διατάξεις του άρθρου 24 Συντ. και, ειδικότερα, αυτές της παρ. 2 του άρθρου αυτού, που αναφέρονται στην οικιστική και πολεοδομική ανάπτυξη.

Είναι, έτσι, σαφές ότι το Σ.τ.Ε. με τη νομολογία του αυτή εισάγει ένα «οιονεί οικιστικό και πολεοδομικό κεκτημένο», το οποίο ο κοινός νομοθέτης δεν μπορεί να υπερβεί χωρίς να παραβιάσει το άρθρο 24 Συντ. Σημειώνεται, μάλιστα, ότι το κεκτημένο αυτό, το οποίο τείνει στην ενλόγω νομολογία να καταστεί «απόλυτο», συνυφαίνεται με το ευρύτερο «περιβαλλοντικό κεκτημένο»^[32], που αναγνωρίζει συχνά το Σ.τ.Ε.

Όπως ήδη σημειώθηκε, εξάλλου, η συναφής νομολογία του Σ.τ.Ε. έχει ήδη παγιωθεί. Ενδεικτική για την τρόπο πρόσληψης του οικιστικού και πολεοδομικού κεκτημένου από την πρόσφατη νομολογία του Δικαστηρίου είναι η Σ.τ.Ε. 554/2000. Με την εν λόγω απόφαση, ειδικότερα, κρίθηκε ότι με τη διάταξη του άρθρου 24 παρ. 2 Συντ. «επιτάσσεται ο ορθολογικός χωροταξικός και πολεοδομικός σχεδιασμός με σκοπό να εξυπηρετηθή η λειτουργικότητα των οικισμών και, εντεύθεν, να εξασφαλισθούν οι καλύτεροι δυνατοί όροι διαβίωσης? Η μεταβολή της λειτουργίας του οικισμού, που συνεπάγεται και τη μεταβολή των όρων διαβίωσης εντός αυτού, επιτρέπεται μετά την έναρξη ισχύος του Συντάγματος να γίνη με νόμο ή με διοικητική πράξη **μόνο προκειμένου οι όροι αυτοί να βελτιωθούν. Δεν είναι επομένως επιτρεπτή και η έμμεση μεταβολή της λειτουργίας ενός οικισμού εφ' όσον συνεπάγεται την επιδείνωση των όρων διαβίωσης σε αυτόν** και η οποία μπορεί να γίνη με την παρεμπόδιση της λειτουργικότητάς του και, ειδικότερα, με τη νόθευση των υφιστάμενων και σύμφωνων προς τη λειτουργία του χρήσεων ή την προσθήκη στις ανωτέρω χρήσεις άλλων που δεν είναι σύμφωνες προς τη λειτουργία του. Για τον αυτό λόγο, **οποιαδήποτε επέκταση του οικισμού είναι κατ' αρχήν επιτρεπτή υπό την προϋπόθεση ότι δεν μεταβάλλεται επί το δυσμενέστερον η λειτουργία του**» (οι υπογραμμίσεις είναι δικές μας).

Αναδεικνύεται, έτσι, στην περίπτωση του άρθρου 24 παρ. 2 Συντ. ένας εξαιρετικά συμπαγής κανονιστικός πυρήνας, τον οποίο ο κοινός νομοθέτης και η διοίκηση δεν μπορούν να υπερβούν. Ως αποτέλεσμα της αποδοχής του ενπολλούς απόλυτου αυτού κεκτημένου είναι η ανάδειξη της υφιστάμενης κοινής πολεοδομικής νομοθεσίας σε *οιονεί συνταγματική*, εφόσον η τροποποίησή της δεν είναι δυνατή παρά μόνον στο βαθμό που «βελτιώνει τους όρους διαβίωσης εντός του οικισμού»^[33].

Εκτός, εξάλλου, από την ανωτέρω κρίση περί της ισχύος των διατάξεων του άρθρου 9 του π.δ/τος της 2-3/13.3.1981, το Δικαστήριο κρίνει, επιπλέον, με τη σχολιαζόμενη απόφασή του ότι η απαγόρευση ανέγερσης και λειτουργίας οχλουσών εγκαταστάσεων στους ανωτέρω οικισμούς, που θεσπίζεται με το άρθρο αυτό, δεσμεύει όχι μόνον τις πολεοδομικές αρχές, στις οποίες απευθύνεται, καταρχήν, αλλά και τις λοιπές διοικητικές αρχές, οι οποίες είναι αρμόδιες για τη χορήγηση σχετικών αδειών [34]. Η τελευταία αυτή κρίση του Δικαστηρίου είναι ενπολλοίς *αυτονόητη*, εφόσον οι κρίσιμες νομοθετικές διατάξεις εισάγουν απαγόρευση ανέγερσης και λειτουργίας εντός του οικισμού των οχλουσών εγκαταστάσεων, χωρίς να απευθύνονται σε ορισμένο μόνον διοικητικό όργανο, αλλά σε κάθε διοικητικό όργανο το οποίο είναι αρμόδιο για την χορήγηση αδειών εγκατάστασης και λειτουργίας των εγκαταστάσεων αυτών.

7. Σ.τ.Ε. 397/2003, Τμήμα Ε΄

Πρόεδρος: *Ι. Μαρή*, Σύμβουλος

Εισηγητής: *Αικ. Σακελλαροπούλου*, Σύμβουλος

Προστασία και πολεοδομική οργάνωση παραλιακών οικισμών. Νομοθετική εξουσιοδότηση. Οικισμός Καλλιθέας Χαλκιδικής. Η αίτηση ακυρώσεως κατά πράξεων που εκδίδονται κατ' εφαρμογή της νομοθεσίας για τα σχέδια πόλεων ανήκει στη δικαιοδοσία του Σ.τ.Ε. Αντίθετα, η αίτηση ακυρώσεως κατά οικοδομικής άδειας ανήκει στην αρμοδιότητα του Διοικητικού Εφετείου σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 1 παρ. 1 περ. θ' του ν. 2944/2001. Είναι, όμως, δυνατή η συνεκδίκασή τους από το Σ.τ.Ε. λόγω συναφείας. Από τις διατάξεις των άρθρων 43 παρ. 2 και 24 παρ. 1 και 2 Συντ. συνάγεται ότι η έγκριση και τροποποίηση του ρυμοτομικού σχεδίου και ο καθορισμός των όρων δομήσεως των παραλιακών οικισμών, ανεξαρτήτως μεγέθους, επιτρέπεται να γίνεται μόνον με προεδρικό διάταγμα. Αντίκεινται στο Σύνταγμα οι διατάξεις του από 20/30.8.1985 π.δ/τος, κατά το μέρος που αναθέτουν στον οικείο Νομάρχη την αρμοδιότητα εγκρίσεως, τροποποιήσεως σχεδίου πόλεως ως και

καθορισμού όρων δομήσεως παραλιακών οικισμών. Δεκτή η αίτηση ακυρώσεως.

Σημείωμα

Το Δικαστήριο απασχόλησε στη συγκεκριμένη περίπτωση το εξαιρετικά σημαντικό ζήτημα της νομοθετικής εξουσιοδοτήσεως και, ειδικότερα, του αρμόδιου για την έκδοση κανονιστικών πράξεων οργάνου, με βάση τις διατάξεις των άρθρων 43 παρ. 2 και 24 παρ. 1 και 2 Συντ.

Σημειώνεται εν πρώτοις ότι νομοθετική εξουσιοδότηση[35] είναι η ανάθεση από τον κοινό νομοθέτη σε ορισμένο διοικητικό όργανο, της εξουσίας να θεσπίζει με κανονιστικές πράξεις του πρωτεύοντες και απρόσωπους - αφηρημένους κανόνες δικαίου, μέσα στα όρια που τάσσει η σχετική διάταξη του κοινού (τυπικού) νόμου[36].

Η νομοθετική εξουσιοδότηση συνιστά ουσιαστικά απόρροια δυο κατά βάση φαινομένων που εμφανίζονται με ένταση ήδη από τα μέσα του περασμένου αιώνα: α) της πολυπλοκότητας των σύγχρονων κοινωνικοοικονομικών σχέσεων και ο τεχνικός χαρακτήρας πολλών θεμάτων που πρέπει να ρυθμιστούν με κανόνες δικαίου και β) της εμφάνισης και λειτουργίας του κοινωνικού κράτους και, ιδιαίτερα, του παρεμβατικού κράτους[37]. Τα ανωτέρω φαινόμενα συνυφαίνονται με τη ραγδαία διόγκωση των κρατικών λειτουργιών και τη ρυθμιστική παρέμβαση του κράτους σε όλους τους τομείς της κοινωνικής και οικονομικής ζωής. Βασικό χαρακτηριστικό των εξελίξεων αυτών αποτελεί η σταδιακή ενίσχυση της εκτελεστικής λειτουργίας σε βάρος της νομοθετικής. Στο πλαίσιο αυτό εντάσσεται, πρωτίστως, η ενίσχυση της κανονιστικής εξουσίας της εκτελεστικής λειτουργίας[38]. Οι ανωτέρω εξελίξεις βρίσκονται, αναμφίβολα, στο υπόβαθρο της νομοθετικής εξουσιοδότησης.

Με τα ανωτέρω χαρακτηριστικά, η νομοθετική εξουσιοδότηση αποτελεί μια από τις σημαντικότερες πτυχές, ίσως, μάλιστα, τη σημαντικότερη, του φαινομένου της «διασταύρωσης των εξουσιών»^[39] και, συνακόλουθα, της «θεσμικής αλλοίωσης» της αρχής της διακρίσεως των εξουσιών^[40]. Σημειώνεται ότι τα ανωτέρω φαινόμενα, τα οποία εντάσσονται στην ιστορική διαδικασία διαμόρφωσης της νομοθετικής εξουσιοδότησης, αποτελούν κρίσιμα στοιχεία για την ερμηνεία των διατάξεων του άρθρου 43 παρ. 2 Συντ., με τις οποίες θεσπίζεται για πρώτη φορά στην ελληνική συνταγματική ιστορία κατά τρόπο ρητό η σχετική δυνατότητα του κοινού νομοθέτη να εξουσιοδοτεί διοικητικά όργανα για τη θέσπιση πρωτευόντων και απρόσωπων κανόνων δικαίου.

Οι διατάξεις του άρθρου 43 παρ. 1, 2 και 4 διαμορφώνουν, δίχως αμφιβολία, «ένα σύγχρονο σύστημα κανονιστικής αρμοδιότητας με αδιαμφισβήτητη εσωτερική συνοχή»^[41]. Το γεγονός αυτό δεν σημαίνει, ωστόσο, ότι οι εν λόγω διατάξεις και, ιδιαίτερα, αυτές του εδ. β΄ της παρ. 2 του ίδιου άρθρου, δεν στερούνται ερμηνευτικών δυσχερειών. Κρίσιμο προβάλλει, κυρίως, το ζήτημα της ερμηνείας των όρων «ειδικότερα θέματα», «θέματα με τοπικό ενδιαφέρον ή με χαρακτήρα τεχνικό ή λεπτομερειακό». Η ερμηνευτική αποσαφήνιση των ανωτέρω όρων αποτελεί πρωταρχική προϋπόθεση για την διακρίβωση του οργάνου (Πρόεδρος της Δημοκρατίας ή «άλλο όργανο της διοίκησης»), που είναι αποδέκτης της σχετικής νομοθετικής εξουσιοδότησης.

Είναι, κατ' αρχήν, προφανές ότι το άρθρο 43 παρ. 2 Συντ. χωρεί σε «ιεράρχηση της κανονιστικής αρμοδιότητας» που ασκούν αφενός ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας (με τη σύμπραξη του καθ' ύλην αρμόδιου Υπουργού) και αφετέρου όλα τα άλλα όργανα της Διοίκησης^[42]. Ειδικότερα, τόσο από το όργανο το οποίο είναι αποδέκτης της αναθέσεως και το περιεχόμενο της σχετικής εξουσιοδότησης, όσο και από τις

«θεσμικές εγγυήσεις»[\[43\]](#) που θεσπίζονται στην περίπτωση της παροχής νομοθετικής εξουσιοδότησης στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας (άρθρο 43 παρ. 2 εδ. α΄ Συντ.), προκύπτει ότι η παρεχόμενη σε άλλα διοικητικά όργανα εξουσιοδότηση είναι ποιοτικά «υποδεέστερη»[\[44\]](#) σε σχέση με την ανωτέρω εξουσιοδότηση που παρέχεται στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας.

Αυτό σημαίνει, πρωτίστως, ότι η παρεχόμενη σε άλλα διοικητικά όργανα εξουσιοδότηση πρέπει να είναι σημαντικά «ειδικότερη» σε σχέση με την «ειδική» εξουσιοδότηση που παρέχεται στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας. Επιπλέον, πρέπει να γίνει δεκτό ότι η ρυθμιστέα ύλη που δεν ανήκει στην υποδεέστερη *όπως διαγράφεται σε αδρές έστω γραμμές στο άρθρο 43 παρ. 2 πρότ. 2 Συντ. ? επιφυλάσσεται στην κοινή κανονιστική, υπέρ της οποίας συντρέχει το τεκμήριο της αρμοδιότητας σε αμφισβητούμενες περιπτώσεις*[\[45\]](#).

Σημειώνεται ότι το κρίσιμο ζήτημα το οποίο κλήθηκε το Δικαστήριο να κρίνει στην εξεταζόμενη υπόθεση συνάπτεται με την ερμηνεία των διατάξεων του άρθρου 43 παρ. 2 εδ. β΄ Συντ. και, συγκεκριμένα, του όρου «ειδικότερα θέματα», που αναφέρεται σε αυτό. Πριν προχωρήσουμε, όμως, σε αναφορά των όσων έκρινε με την σχολιαζόμενη απόφασή του το ανώτατο διοικητικό δικαστήριο, είναι, ίσως, σκόπιμο, να προσεγγίσουμε τη σχέση που αναπτύσσεται ανάμεσα στις ανωτέρω συνταγματικές διατάξεις και ορισμένες θεμελιώδεις αρχές του πολιτεύματος.

Παρατηρείται εν πρώτοις ότι οι διατάξεις του άρθρου 43 παρ. 2 εδ. β΄ Συντ., στο βαθμό που εισάγουν παρέκκλιση από τη θεμελιώδη αρχή της διάκρισης των εξουσιών (άρθρο 26 Συντ.), πρέπει να ερμηνεύονται στενά. Ειδικότερα, η νομοθετική εξουσιοδότηση, ιδιαίτερα εκείνη που αφορά επιμέρους διοικητικά όργανα, συνιστά, όπως ήδη σημειώθηκε, κάμψη της αρχής της διάκρισης των λειτουργιών και μορφή

διασταύρωσής τους. Η νομοθετική εξουσιοδότηση πρέπει, επομένως, να νοηθεί ως εξαίρεση στον κανόνα της διακρίσεως των λειτουργιών.

Επιπλέον, η νομοθετική εξουσιοδότηση σε όργανα της Διοικήσεως, τα οποία είναι συχνά πολύ απομακρυσμένα από την πηγή της λαϊκής κυριαρχίας συνιστά ουσιαστικά παρέκκλιση από τη δημοκρατική αρχή, βασικό χαρακτηριστικό της οποίας αποτελεί ο κανόνας της συνδέσεως των νομοθετικών οργάνων με στοιχεία ουσιαστικής νομιμοποίησης. Για τους ίδιους λόγους, εξάλλου, η νομοθετική εξουσιοδότηση μπορεί να αποτελέσει *ρήγμα* στη λειτουργία του κοινοβουλευτικού και αντιπροσωπευτικού συστήματος.

Οι ανωτέρω αρχές (δημοκρατική αρχή, αρχή διακρίσεως των εξουσιών), εξάλλου, δοκιμάζονται ακόμη περισσότερο στη σύγχρονη εποχή όπου παρατηρείται το φαινόμενο της μετατόπισης των κέντρων βάρους από την κοινή προς την υποδεέστερη κανονιστική αρμοδιότητα. Το παθολογικό αυτό φαινόμενο πλήττει, επιπλέον, όπως είναι προφανές την αρχή της νομιμότητας και κατ' επέκταση την αρχή του κράτους δικαίου[46].

Καθίσταται, συνεπώς, σαφές ότι η ερμηνεία των διατάξεων του άρθρου 43 Συντ. και, ειδικότερα, της παρ. 2, πρέπει να πραγματοποιείται υπό το πρίσμα σειράς θεμελιωδών αρχών του Συντάγματος[47], οι οποίες οριοθετούν την κανονιστική αρμοδιότητα της Διοικήσεως. Ο ερμηνευτής του Συντάγματος, έτσι, οφείλει να κινηθεί σε πεδίο *θεσμικών ισορροπιών*: από τη μια πλευρά υπάρχει η συνταγματικά θεσπισμένη δυνατότητα των οργάνων της εκτελεστικής λειτουργίας να ασκούν κανονιστική εξουσία. Η συνταγματική τυποποίηση της δυνατότητας αυτής αντανακλά ακριβώς το ευρύτερο φαινόμενο της ενίσχυσης της εκτελεστικής λειτουργίας. Επιπλέον, αποτυπώνει την ανάγκη αποσυμφόρησης του Κοινοβουλίου από αντικείμενα με ειδικό

ή τεχνικό χαρακτήρα, τα οποία η Διοίκηση μπορεί αποτελεσματικότερα και ταχύτερα να ρυθμίσει.

Από την άλλη πλευρά, ωστόσο, η μετακύλιση νομοθετικών αρμοδιοτήτων από τη νομοθετική στην εκτελεστική λειτουργία έχει ως όριο, όπως ήδη σημειώθηκε την ίδια τη δημοκρατική αρχή, καθώς και τις αρχές της διάκρισης των λειτουργιών, του κράτους δικαίου και της νομιμότητας. Αυτό σημαίνει, μεταξύ άλλων, ότι η συνταγματικά αναγνωρισμένη δυνατότητα της εκτελεστικής λειτουργίας και, ιδιαίτερα, της Διοικήσεως, να ασκεί κανονιστική εξουσία συναντά φραγμούς, οι οποίοι προκύπτουν τόσο από τις ανωτέρω θεμελιώδεις αρχές όσο και από το ίδιο το γράμμα και το πνεύμα των διατάξεων του άρθρου 43 Συντ.

Στο πλαίσιο αυτό των *θεσμικών ισορροπιών*, ο ερμηνευτής του Συντάγματος είναι υποχρεωμένος να αναζητήσει το νόημα των όρων που χρησιμοποιούνται στις διατάξεις της παρ. 2 του άρθρου 43 Συντ. Γνώμονας του σχετικού ερμηνευτικού έργου είναι αφενός μεν η εφαρμογή των ανωτέρω θεμελιωδών αρχών του Συντάγματος, αφετέρου δε η ανάγκη μεταβίβασης νομοθετικών αρμοδιοτήτων σε ρυθμιστέα αντικείμενα που διακρίνονται για τον ειδικό ή τεχνικό τους χαρακτήρα. Σε καμία περίπτωση, πάντως, δεν μπορεί να μετατρέπεται η νομοθετική εξουσιοδότηση σε μηχανισμό καταστρατήγησης της αρχής της διακρίσεως των λειτουργιών και ανατροπής της σχετικής θεσμικής ισορροπίας που διέπει στο δημοκρατικό και κοινοβουλευτικό σύστημα τις σχέσεις ανάμεσα στη Διοίκηση και το Κοινοβούλιο.

Σημειώνεται, εξάλλου, ότι η γενικότερη σύγχρονη τάση είναι η εντεινόμενη «μεταβίβαση» νομοθετικών εξουσιών από το Κοινοβούλιο προς την εκτελεστική εξουσία και, μάλιστα, προς υποδεέστερα όργανα της Διοικήσεως. Παρατηρείται, έτσι, ολοένα και περισσότερο η θέσπιση απρόσωπων κανόνων δικαίου από διοικητικά

όργανα, κατ' εφαρμογή των διατάξεων του β' εδαφίου της δεύτερης παραγράφου του άρθρου 43 Συντ.

Το φαινόμενο, πάντως, αυτό της μετατόπισης νομοθετικών εξουσιών από το Κοινοβούλιο στη Διοίκηση δεν θα κρίνονταν ως παθολογικό σύμπτωμα στη σύγχρονη λειτουργία του κοινοβουλευτικού συστήματος εάν τηρούνταν οι όροι που τίθενται από την ανωτέρω συνταγματική διάταξη. Στην πράξη, ωστόσο, η νομοθετική εξουσιοδότηση αφορά συχνά όχι «ειδικότερα θέματα ή θέματα με τοπικό ενδιαφέρον ή με χαρακτήρα τεχνικό ή λεπτομερειακό», όπως επιβάλλει το άρθρο 43 παρ. 2 εδ. β' Συντ., αλλά ζητήματα γενικότερα ή, έστω, ειδικά, τα οποία ανήκουν στην αρμοδιότητα του Κοινοβουλίου ή του Προέδρου της Δημοκρατίας, αντίστοιχα. Με τη μέθοδο αυτή, όμως, ανατρέπεται εν πολλοίς το σύστημα δημοσιότητας και διαφάνειας που συνοδεύει την ψήφιση των (τυπικών) νόμων από τη Βουλή, ενώ συγχρόνως, σχετικοποιείται ακόμη περισσότερο η διάκριση των λειτουργιών. Η προσφυγή, εξάλλου, στην έκδοση απλών κανονιστικών πράξεων και όχι κανονιστικών διαταγμάτων, επιλέγεται τις περισσότερες φορές με κύριο στόχο την παράκαμψη του διττού «οχληρού» ελέγχου νομιμότητάς τους που εκλαμβάνεται ως εμπόδιο για την πληθωρική κανονιστική νομοπαραγωγική δράση της διοίκησης[48].

Η νομολογία του ανώτατου διοικητικού δικαστηρίου, πάντως, δεν φαίνεται να θέτει σημαντικούς φραγμούς στη μετατόπιση αυτή του φορέα της νομοθετικής λειτουργίας[49]. Κάτι τέτοιο θα επιτυγχανόταν με την αυστηροποίηση του σχετικού ελέγχου του εύρους της νομοθετικής εξουσιοδότησης. Η σχετική στάθμιση την οποία πραγματοποιεί το Δικαστήριο φαίνεται να αποβαίνει συχνά υπέρ της ανάγκης επιτάχυνσης του νομοθετικού έργου και ευελιξίας στη ρύθμιση των σύγχρονων πολύπλοκων κοινωνικοοικονομικών ζητημάτων. Όχι σπάνια, ωστόσο, η εν λόγω στάθμιση αποβαίνει σε βάρος των θεσμικών ισορροπιών του δημοκρατικού και κοινοβουλευτικού πολιτεύματος που διαμορφώνει το Σύνταγμα.

Το κριτήριο που χρησιμοποιεί το Σ.τ.Ε. προκειμένου να κρίνει εάν το εύρος της νομοθετικής εξουσιοδότησης ανταποκρίνεται στις σχετικές συνταγματικές προβλέψεις είναι κατ' αρχήν «ποσοτικό». Εάν, έτσι, κριθεί ότι τα ρυθμιζόμενα θέματα είναι «ειδικότερα», τότε αρμόδιο όργανο μπορεί να είναι ορισμένη διοικητική αρχή (κατά κανόνα ο οικείος Υπουργός). Αντίθετα, εάν τα θέματα είναι «ειδικά» αρμόδιο όργανο είναι ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας. Σε ορισμένες περιπτώσεις, πάντως, το «ποσοτικό κριτήριο» συνυφίνεται με το «ποιοτικό». Για παράδειγμα, έτσι, το σχετικό κριτήριο μπορεί να συνίσταται και στη σπουδαιότητα του θέματος (λ.χ. οριοθέτηση υφιστάμενου παραδοσιακού οικισμού)[50]. Ακόμη, έχει κριθεί ότι θέματα που σχετίζονται με την προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος δεν έχουν «τοπικό» χαρακτήρα κατά την έννοια του β' εδαφίου της δεύτερης παραγράφου του άρθρου 43 Συντ.[51]. Εξάλλου, η ρύθμιση της ασκήσεως ενός ατομικού δικαιώματος, όπως είναι αυτό της επαγγελματικής ελευθερίας (άρθρο 5 παρ. 1 Συντ.), μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο προεδρικού διατάγματος και όχι υπουργικής απόφασης[52]. Έχει κριθεί, ωστόσο, ότι η ρύθμιση του χρόνου προβολής των πολιτικών κομμάτων από τη ραδιοτηλεόραση έχει χαρακτήρα «ειδικότερου» θέματος και μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο νομοθετικής εξουσιοδότησης στη Διοίκηση, σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 43 παρ. 2 εδ. β' Συντ.[53].

Χαρακτηριστική είναι ακόμη η υπ' αριθμ. 1101/2002 απόφαση της Ολομέλειας του Δικαστηρίου, η οποία συνιστά το πλέον πρόσφατο και από δείγμα της συνολικότερης αντίληψης του ανώτατου αυτού δικαστηρίου για το ζήτημα της νομοθετικής εξουσιοδότησης. Ειδικότερα, το Δικαστήριο επαναλαμβάνει με την απόφασή του αυτή την πάγια ερμηνευτική θέση του ότι «ως ?ειδικότερα? θέματα νοούνται εκείνα τα οποία αποτελούν, κατά το περιεχόμενό τους και σε σχέση με την ουσιαστική ρύθμιση που περιέχεται στο νομοθετικό κείμενο, μερικότερη περίπτωση ορισμένου θέματος που αποτελεί το αντικείμενο της νομοθετικής ρυθμίσεως»[54]. Επιπλέον, όμως, διατυπώνει την κρίση ότι στην περίπτωση αυτή «απαιτείται να περιέχει το νομοθετικό κείμενο όχι απλώς τον καθ' ύλην προσδιορισμό του αντικειμένου της εξουσιοδοτήσεως, αλλά, επί πλέον και την ουσιαστική ρύθμισή του, έστω και σε γενικό, ορισμένο, όμως, πλαίσιο σύμφωνα προς το οποίο θα ενεργήσει η Διοίκηση προκειμένου να ρυθμίσει τα μερικότερα θέματα».

Με την τελευταία αυτή κρίση του, το Δικαστήριο φαίνεται να θέτει αυστηρότερες προϋποθέσεις προκειμένου να κριθεί συνταγματικά θεμιτή σχετική νομοθετική εξουσιοδότηση προς τη Διοίκηση. Ειδικότερα, σύμφωνα με την ανωτέρω κρίση, πρέπει ο τυπικός νόμος να περιέχει την «ουσιαστική ρύθμιση» του αντικειμένου για το οποίο παρέχεται η εξουσιοδότηση. Η προϋπόθεση αυτή, πάντως, τίθεται με ιδιαίτερα γενικό τρόπο, γεγονός που την καθιστά ελάχιστα αποτελεσματική.

Δεν είναι, άλλωστε, δίχως σημασία το γεγονός ότι κατά την άποψη που κράτησε στην Ολομέλεια, η προβλεπόμενη στο άρθρο 2 παρ. 2 εδ. α' περιπτ. γ' του ν. 2730/1999 νομοθετική εξουσιοδότηση στον Υπουργό ΠΕΧΩΔΕ να καθορίζει τους όρους και τους περιορισμούς δόμησης για την ανέγερση αθλητικών εγκαταστάσεων «*αναφέρεται σε ?ειδικώτερο? κατά το άρθρο 43 παρ. 2 του Σ. θέμα είναι δε ειδική και ορισμένη, διότι προσδιορίζονται με αυτήν τα συγκεκριμένα θέματα που χρήζουν κανονιστικής ρυθμίσεως*».

Εντύπωση προκαλεί, ωστόσο, το γεγονός ότι το Δικαστήριο κρίνει, με μεγάλη, μάλιστα, πλειοψηφία ότι η ανωτέρω νομοθετική εξουσιοδότηση είναι *συνταγματική*, ενόψει ιδίως του γεγονότος ότι αυτή αφορά το περιβάλλον και τη χωροταξία, δηλαδή ζητήματα για τα οποία παραδοσιακά το εν λόγω Δικαστήριο δείχνει ιδιαίτερη ευαισθησία. Πρέπει, πάντως, να ληφθεί επιπρόσθετα υπόψη ότι το αντικείμενο της παρεχόμενης νομοθετικής εξουσιοδότησης συνδέεται στενά με έργα και αθλητικές εγκαταστάσεις που πραγματοποιούνται ενόψει των Ολυμπιακών Αγώνων του 2004. Κατά συνέπεια, το Δικαστήριο είναι υποχρεωμένο να λαμβάνει υπόψη του, στις περιπτώσεις αυτές, και το γενικότερο δημόσιο συμφέρον που ανακύπτει από τη διοργάνωση των Αγώνων αυτών στην Ελλάδα. Το πρόβλημα, όμως, της καταστρατήγησης των διατάξεων του άρθρου 43 παρ. 2 Συντ., καθώς και της αρχής της διακρίσεως των λειτουργιών εξακολουθεί και στις περιπτώσεις αυτές να υφίσταται.

Αντιθέτως, στην εξεταζόμενη περίπτωση, η οποία ουδόλως συνδέεται με τα ολυμπιακά έργα, το Δικαστήριο εμμένει στην παγιωμένη νομολογία του [\[55\]](#), σύμφωνα με την οποία η έγκριση και τροποποίηση του ρυμοτομικού σχεδίου και ο καθορισμός των όρων δομήσεως των οικισμών που χρήζουν ιδιαίτερης προστασίας, όπως είναι οι παραλιακοί οικισμοί, επιτρέπεται να γίνεται μόνον με προεδρικό διάταγμα και όχι με απόφαση άλλου υποδεέστερου οργάνου της Διοικήσεως, όπως είναι ο Νομάρχης.

8. Σ.Τ.Ε. 288/2003, Τμήμα Ε΄

Πρόεδρος: *Κ. Μενουδάκος*, Αντιπρόεδρος

Εισηγητής: *Σ. Ρίζος*, Σύμβουλος

Χώροι πρασίνου. Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο Δήμου Καλαμαριάς

Θεσσαλονίκης. Από τις διατάξεις του άρθρου 24 παρ. 1 και 2 Συντ. προκύπτει ότι δεν επιτρέπεται η μείωση ή η αλλαγή του κύριου προορισμού των χώρων πρασίνου, οι οποίοι αποτελούν βασικό στοιχείο της βιωσίμου πόλεως. Επιπλέον, είναι ανεπίτρεπτη η de facto αναίρεση της λειτουργίας των χώρων πρασίνου με την πρόβλεψη εντός αυτών άλλων χρήσεων και λειτουργιών, επιτρεπομένων μόνον χρήσεων και κτιρίων τέτοιου χαρακτήρος που να υποβοηθούν τη απόλαυση του πρασίνου από το κοινό. Αντίκειται στις ανωτέρω συνταγματικές διατάξεις υπουργική απόφαση περί τροποποιήσεως του Γενικού πολεοδομικού Σχεδίου του Δήμου Καλαμαριάς, καθ' ό

μέρος επιχειρείται η μεταβολή της βασικής πολεοδομικής λειτουργίας της εκτάσεως του πρώην Στρατοπέδου Κόρδα από χώρο πρασίνου σε χώρο πολιτιστικών και αθλητικών χρήσεων. Δεκτή η αίτηση ακυρώσεως.

Σημείωμα

Σύμφωνα με τη νομολογία του Σ.τ.Ε. οι χώροι που χαρακτηρίζονται από Γενικό Πολεοδομική Σχέδιο ως «χώροι πρασίνου» δεν μπορούν να μεταβάλουν τη χρήση τους αυτή. Επιπλέον, κτίρια και χρήσεις είναι επιτρεπτά στους χώρους αυτούς μόνον υπό την προϋπόθεση ότι υποβοηθούν την απόλαυση του πρασίνου από το κοινό (πρβλ. Σ.τ.Ε. 604/2002, Π.Ε. 355/2001). Είναι σαφές ότι η κρίση αυτή του Δικαστηρίου, η οποία επαναλαμβάνεται και στη σχολιαζόμενη απόφασή του, εντάσσεται στη γενικότερη νομολογία του για το «οιονεί οικιστικό και περιβαλλοντικό κεκτημένο», το οποίο ο νομοθέτης και η Διοίκηση δεν μπορούν να παραβιάσουν. Δεν είναι, έτσι, δυνατή, σύμφωνα με την κρίση αυτή, η μεταβολή της χρήσεως μιας εκτάσεως που έχει χαρακτηριστεί ως χώρος πρασίνου, με βάση νέες αξιολογήσεις και σταθμίσεις του νομοθέτη και της κανονιστικώς δρώσας διοικήσεως. Όπως προκύπτει, μάλιστα, από το σκεπτικό της σχολιαζόμενης αποφάσεως η μεταβολή της χρήσεως των χώρων αυτών δεν μπορεί να επιτραπεί ούτε για σκοπούς κοινωνικού ενδιαφέροντος, όπως είναι η προαγωγή πολιτιστικών και αθλητικών δραστηριοτήτων. Το οικιστικό αυτό «κεκτημένο», όμως, είναι δυνατόν να προκαλέσει *προβλήματα συνταγματικότητας* όταν προσλαμβάνεται ως *απόλυτο*. Πράγματι, μια τέτοια ακραία εκδοχή θα ερχόταν πιθανόν σε σύγκρουση με την αρχή της διάκρισης των εξουσιών και τη δημοκρατική αρχή, ενώ, συγχρόνως, θα αντέβαινε στην αρχή της στάθμισης των διακυβευόμενων αγαθών και συμφερόντων που υιοθετεί το Σύνταγμα.

Για την έννοια του «οικιστικού ή πολεοδομικού κεκτημένου» βλ. από την πρόσφατη νομολογία τη Σ.τ.Ε. 554/2000. Ειδικότερα, σύμφωνα με τη δικαστική αυτή απόφαση *«επιτάσσεται ο ορθολογικός χωροταξικός και πολεοδομικός σχεδιασμός με σκοπό να εξυπηρετηθή η λειτουργικότητα των οικισμών και, εντεύθεν, να εξασφαλισθούν οι καλύτεροι δυνατοί όροι διαβιώσεως? Η μεταβολή της λειτουργίας του οικισμού, που συνεπάγεται και τη μεταβολή των όρων διαβιώσεως εντός αυτού, επιτρέπεται μετά την έναρξη ισχύος του Συντάγματος να γίνη με νόμο ή με διοικητική πράξη μόνο*

προκειμένου οι όροι αυτοί να βελτιωθούν. Δεν είναι επομένως επιτρεπτή και η έμμεση μεταβολή της λειτουργίας ενός οικισμού εφ' όσον συνεπάγεται την επιδείνωση των όρων διαβίωσης σε αυτόν και η οποία μπορεί να γίνει με την παρεμπόδιση της λειτουργικότητάς του και, ειδικότερα, με τη νόθευση των υφισταμένων και σύμφωνων προς τη λειτουργία του χρήσεων ή την προσθήκη στις ανωτέρω χρήσεις άλλων που δεν είναι σύμφωνες προς τη λειτουργία του. Για τον αυτό λόγο, οποιαδήποτε επέκταση του οικισμού είναι κατ' αρχήν επιτρεπτή υπό την προϋπόθεση ότι δεν μεταβάλλεται επί το δυσμενέστερον η λειτουργία του». Το κρίσιμο, βέβαια, εν προκειμένω ζήτημα είναι η διαπίστωση του πότε μια μεταβολή οδηγεί σε επιδείνωση του οικιστικού περιβάλλοντος. Η διαπίστωση αυτή ανήκει, ασφαλώς, κατά προτεραιότητα στον κοινό νομοθέτη. Όχι σπάνια, ωστόσο, το Σ.τ.Ε. εισχωρεί, κατά τον σχετικό έλεγχο νομιμότητας, στη σκοπιμότητα των μεταβολών αυτών[56].

[1] Η απόφαση αυτή δημοσιεύεται με σημείωμα του Απ. Παπακωνσταντίνου στην παρούσα ιστοσελίδα. Πρβλ. ακόμη τις υπ'Α αριθμ. 406/2003 και 288/2003 αποφάσεις του Ε' Τμήματος του Δικαστηρίου αυτού, οι οποίες δημοσιεύονται ομοίως στην παρούσα ιστοσελίδα με σημειώματα του ιδίου.

[2] Βλ. σχετικά Απ. Παπακωνσταντίνου, Αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης. Παρατηρήσεις στη Σ.τ.Ε. 613/2002 Ολομ., ΕΔΔΔΔ 2002, σ. 580 επ. Πρβλ. γενικότερα Ξ. Κοντιάδη, Ο νέος συνταγματισμός και τα θεμελιώδη δικαιώματα μετά την αναθεώρηση του 2001, 2002, σ. 393 επ., Δ. Μέλισσα, Θεμελιώδη ζητήματα του Δικαίου της Χωροταξίας, 2002, σ. 163 επ.

[3] Όπως, ειδικότερα, σημειώνεται στην εξεταζόμενη δικαστική απόφαση, «η προκαλούμενη με το προσβαλλόμενο πρ. δ/μα μείωση κοινόχρηστων χώρων δεν αποκαθίσταται με αντικατάσταση των χώρων αυτών με άλλους αντίστοιχης έκτασης, όπως επιβάλλεται από την πιο πάνω συνταγματική διάταξη (εν. του άρθρου 24 παρ. 2 Συντ.)».

[4] Η εξεταζόμενη απόφαση αφορά τους κοινόχρηστους χώρους πρασίνου. Σημειώνεται, ωστόσο, ότι η θεωρία του θετικού οικιστικού ισοζυγίου μπορεί, ασφαλώς, να εφαρμοστεί, *mutatis mutandis*, σε κάθε άλλη περίπτωση που εμπίπτει στην έννοια του «οικιστικού ή πολεοδομικού κεκτημένου».

[5] Πρβλ. Γ. Δρόσου, Συνταγματικοί περιορισμοί της ιδιοκτησίας και αποζημίωση, 1997, σ. 185 επ., Ξ. Κοντιάδη, Ο νέος συνταγματισμός, όπ.π., σ. 359-362, Απ. Παπακωνσταντίνου, Το άρθρο 24 του Συντάγματος ως πεδίο νομικοπολιτικής έντασης στην πρόσφατη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, Νόμος και Φύση 1997, σ. 578 επ.

[6] Ειδικά για το παράδειγμα των απαλλοτριώσεων που αφορούν την εκτέλεση ολυμπιακών έργων και τις συναφείς κρίσεις του Σ.τ.Ε. βλ. ιδίως Απ. Γέροντα, Η συνταγματική προστασία της ιδιοκτησίας και αναγκαστική απαλλοτρίωση, 2003, σ. 73 επ.

[7] Βλ. σχετικά τις πρόσφατες Σ.τ.Ε. 406/2003 και 288/2003, οι οποίες δημοσιεύονται στην παρούσα ιστοσελίδα με σχετικά σημειώματα του Απ. Παπακωνσταντίνου.

[8] Βλ. την Σ.τ.Ε. 927/2003, η οποία δημοσιεύεται επίσης στην παρούσα ιστοσελίδα με σημείωμα του Απ. Παπακωνσταντίνου.

[9] Βλ. Απ. Παπακωνσταντίνου, Η προστασία των θαλάσσιων και παράκτιων περιοχών στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, Εισήγηση στο Διεθνές Συνέδριο με θέμα: «Ευρωπαϊκή περιβαλλοντική νομοθεσία: εφαρμογές στη θαλάσσια και παράκτια προστασία», που διοργάνωσαν τον Μάιο του 2003 στη Ζάκυνθο το Εθνικό Θαλάσσιο Πάρκο Ζακύνθου και το Ecologic, εκ μέρους του Bellagio forum (υπό δημοσίευση).

[10] Το γεγονός αυτό ισχύει και όσον αφορά κρίσεις του Δικαστηρίου για την τήρηση των όρων που προβλέπονται στο άρθρο 43 παρ. 2 Συντ. για την παροχή νομοθετικής εξουσιοδότησης. Βλ. Σ.τ.Ε. Ολομ. 1101/2002, δημ. σε ΕΔΔΔΔ, τ. 4/2002, σ. 767 επ., με παρατηρήσεις Απ. Παπακωνσταντίνου, σ. 773-781 (σ. 779). Έτσι ήδη και ο Α. Γέροντας στην πρόσφατη μονογραφία του Η συνταγματική προστασία της ιδιοκτησίας και αναγκαστική απαλλοτρίωση, 2003.

[11] Βλ. σχετικά το πρόσφατο άρθρο (Ιούλιος 2003) του Χ. Χρυσανθάκη, Η προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς μέσω της διοικητικής διαδικασίας, που περιλαμβάνεται στην ιστοσελίδα της Νόμος και Φύσης (nomosphysics.org.gr). Όπως, έτσι, σημειώνει χαρακτηριστικά ο συγγραφέας «το Συμβούλιο της Επικρατείας κατέβαλε έντονη προσπάθεια να διαγράψει έναν κύκλο αρμοδιότητας των κρατικών οργάνων, προκειμένου να περιλάβει και περιπτώσεις, τις οποίες δεν φαίνεται ότι ο νομοθέτης είχε επιλέξει, τουλάχιστον ρητώς, στο εύρος των επιλογών του. Πράγματι, η σχετική με το ζήτημα νομολογία επέδρασε στο νομικό καθεστώς δραστικά είτε με διορθωτική ερμηνεία των οικείων διατάξεων είτε με ερμηνευτική επέκταση του περιεχομένου τους προς την κατεύθυνση της διευρυμένης υπαγωγής και άλλων κατηγοριών προστατευτέων πολιτιστικών αγαθών. Υπό την έννοια αυτή, δεν μπορεί να γίνει λόγος για έλλειμμα προστασίας των πολιτιστικών αγαθών στον τόπο μας». Πρβλ. επίσης Α. Γέροντα, Η συνταγματική προστασία της ιδιοκτησίας και αναγκαστική απαλλοτρίωση, 2003, σ. 105 επ., Ξ. Κοντιάδη, Η συνταγματική διαρρύθμιση της σχέσης μεταξύ προστασίας του πολιτιστικού περιβάλλοντος και δικαιώματος της ιδιοκτησίας. Σκέψεις με αφορμή το νόμο 3028/2002 (Ιούλιος 2003), επίσης στην ιστοσελίδα της Νόμος και Φύσης (nomosphysics.org.gr). Γενικότερα για την έννοια και το περιεχόμενο της συνταγματικής προστασίας του πολιτιστικού περιβάλλοντος βλ. αντί άλλων τη μονογραφία της Ε. Τροβά, Η έννοια του πολιτιστικού περιβάλλοντος κατά το Σύνταγμα 1975/1986, 1992

[12] Στην ίδια κρίση καταλήγει και η μεταγενέστερη Σ.τ.Ε Ολομ.1645/2003, η οποία δημοσιεύεται, επίσης, στην παρούσα ιστοσελίδα.

[13] Βλ. ενδεικτικά Σ.τ.Ε. 2753/1994 Ολομ., 412/1993 Ολομ., 2281/1992 Ολομ. κ.ά. Για την έννοια των ατομικών διοικητικών πράξεων γενικού περιεχομένου βλ. *Επ. Σπηλιωτόπουλου*, *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, 2001, σ. 113, υποσ. 22, 483, υποσ. 40, όπου και σειρά παραδειγμάτων τέτοιων πράξεων.

[14] Δημοσιεύεται σε ΕΔΔΔΔ, τ. 2/2003, σ. 346.

[15] Το διάταγμα αυτό προέβλεπε τρεις ζώνες στις οποίες επιτρεπόταν η δόμηση και μια ζώνη όπου απαγορευόταν αυτή.

[16] Για την αρχή της νομιμότητας βλ. τελείως ενδεικτικά *Η. Θεοδωράτου*, *Η εννοιοκρατική κρίση της αρχής της νομιμότητας*, *ΔιΔικ* 1994, σ. 1019 επ., *Π. Παυλόπουλου*, *Η αρχή της νομιμότητας και το Σύνταγμα του 1975*, *Σύγχρονα Θέματα*, Ιούλιος 1980, σ. 76 επ., *Επ. Σπηλιωτόπουλου*, *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, ό.π. (υποσ. 2), σ. 91 επ., *Μ. Στασινόπουλου*, *Δίκαιον των διοικητικών πράξεων*, ανατύπωσης 1982, σ. 23 επ., *Αθ. Τσούτσου*, *Η αρχή της νομιμότητας της διοικήσεως*, *Διοίκησης και Δίκαιον*, 1979, σ. 85 επ.

[17] Βλ. σχετικά *Επ. Σπηλιωτόπουλου*, *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, ό.π. (υποσ. 2), σ. 515-516.

[18] Για τη σημασία του τεκμηρίου νομιμότητας των διοικητικών πράξεων βλ. αντί άλλων *Θ. Τσάτσου*, *Παραδόσεις Διοικητικού Δικαίου*, τ. Β΄, χ.χ., σ. 159-160.

[19] Η αναφορά, εξάλλου, στον νόμο των λόγων ακυρώσεως μιας διοικητικής πράξεως, κατά τρόπο ώστε να προηγούνται οι λόγοι που αφορούν την «εξωτερική» νομιμότητα της πράξεως αυτής δεν είναι ασφαλώς τυχαία. Βλ. σχετικά *Θ. Τσάτσου*, Η αίτηση ακυρώσεως ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, 1971, σ. 192-193, του *ιδίου*, Παραδόσεις Διοικητικού Δικαίου, τ. Β', όπ.π. (υποσ. 7), σ. 273-274.

[20] Για τη διάκριση μεταξύ «εξωτερικής» ή «τυπικής» και «εσωτερικής» ή «ουσιαστικής» νομιμότητας βλ. *Επ. Σπηλιωτόπουλου*, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, όπ.π. (υποσ. 2), σ. 511.

[21] Για την έννοια και το περιεχόμενο της απαγορεύσεως καταχρηστικής άσκησης δικαιώματος κατά το άρθρο 25 παρ. 3 Συντ. βλ. ενδεικτικά *Χ. Ανθόπουλου*, Το πρόβλημα της λειτουργικής δέσμευσης των θεμελιωδών δικαιωμάτων, 1993, σ. 156 επ., *Απ. Παπακωνσταντίνου*, Κοινωνική δημοκρατία και κοινωνικό κράτος δικαίου κατά το άρθρο 25 του Συντάγματος, διδ. διατρ., υπό έκδοση.

[22] Βλ. τελείως ενδεικτικά *Γ. Παπαδημητρίου*, Το περιβαλλοντικό Σύνταγμα, θεμελίωση, περιεχόμενο και λειτουργία, Νόμος και Φύση, τ. 1 (1994), σ. 387-388, *Γλ. Σιούτη*, Δίκαιο Περιβάλλοντος. Γενικό Μέρος, τ. Ι, 1993, σ. 23 επ.

[23] Το γεγονός αυτό δέχεται, εξάλλου, πάγια, η νομολογία του Σ.τ.Ε. Βλ. ενδεικτικά τις Σ.τ.Ε. 1174/1994, 1592/1998, 2932/1998, 324/1999, 2580/2000.

[24] Βλ. *Γ. Παπαδημητρίου*, Το περιβαλλοντικό Σύνταγμα, όπ.π., σ. 387

[25] Βλ. Γλ. Σιούτη, Δίκαιο περιβάλλοντος, ό.π., σ. 25.

[26] Η μετάφραση ανήκει στον Θ. Τζώνο, Τα Συντάγματα της Κεντρικής και Νοτιανατολικής Ευρώπης, 2000, σ. 649.

[27] Η μετάφραση ανήκει στον Θ. Τζώνο, Τα Συντάγματα της Κεντρικής και Νοτιανατολικής Ευρώπης, 2000, σ. 716. Σημειώνεται ότι ανάλογη αναφορά στην προστασία των «στοιχείων της φύσεως» περιλαμβάνεται στο άρθρο 52 του Συντάγματος της Κροατίας του 1990.

[28] Σημειώνεται ότι εκτός της συνταγματικής προστασίας της άγριας πανίδας που κατοχυρώνεται στο άρθρο 24 παρ. 1 Συντ., σημαντικό επίπεδο προστασίας θεμελιώνουν διεθνείς συμβάσεις. Η σημαντικότερη, ίσως, διεθνής Σύμβαση είναι εν προκειμένω η Σύμβαση της Βέρνης για τη διατήρηση της άγριας ζωής και του φυσικού περιβάλλοντος της Ευρώπης του 1979 (κ.ν. 1335/1983, ΦΕΚ Α΄, 32). Βλ. Απ. Παπακωνσταντίνου, Η Σύμβαση της Βέρνης για τη διατήρηση της άγριας ζωής και του φυσικού περιβάλλοντος της Ευρώπης, Νόμος και Φύση, τ. 3-4 (2000), σ. 489 επ. Το Σ.τ.Ε. εφαρμόζει, μάλιστα, άμεσα τις διατάξεις της διεθνούς αυτής Συμβάσεως. Βλ. ενδεικτικά τις Σ.τ.Ε. 1174/1994, 1592/1998, 2580/2000, 3067/2001.

[29] Τα παραδείγματα εφαρμογής των διατάξεων αυτών δεν είναι, δυστυχώς, πολλά. Χαρακτηριστική είναι, πάντως, η περίπτωση της υπ'Α αριθμ. 813/2002 αποφάσεως του Διαρκούς Στρατοδικείου Θεσσαλονίκης, με την οποία καταδικάστηκε στρατιωτικός σε ποινή φυλάκισης 4 μηνών διότι φόνευσε με τσεκούρι σκυλιά (επτά κουτάβια) στη μονάδα όπου υπηρετούσε. Είναι, μάλιστα, ενδεικτικό της κοινωνικής απαξίας του εγκλήματος αυτού το γεγονός ότι τηλεοπτικά συνεργεία εξεδήλωσαν την πρόθεση να βιντεοσκοπήσουν την ακροαματική διαδικασία της υποθέσεως αυτής.

[30] Σημειώνεται ότι πριν από τη σχολιαζόμενη υπ'Α αριθμ. 1511/2003 απόφαση του Σ.τ.Ε. είχε προηγηθεί η Σ.τ.Ε. 862/1998, η οποία έκρινε επίσης ότι οι διαφορές που δημιουργούνται από την εφαρμογή υγειονομικής διατάξεως του έτους 1986, η οποία αφορά την ίδρυση και λειτουργία πτηνο-κτηνοτροφικών εγκαταστάσεων δεν υπάγονται στο Ε΄ Τμήμα του Δικαστηρίου αυτού, εφόσον η ανωτέρω υγειονομική διάταξη δεν εντάσσεται στη νομοθεσία για την προστασία του περιβάλλοντος.

[31] Βλ. τη Σ.τ.Ε. 397/2003, η οποία δημοσιεύεται επίσης στην παρούσα ιστοσελίδα με σημείωμα του Απ. Παπακωνσταντίνου.

[32] Το «περιβαλλοντικό κεκτημένο» συνίσταται στο ότι ο κοινός νομοθέτης μπορεί να μεταβάλει την παρεχόμενη από τον νόμο προστασία του περιβάλλοντος μόνον προς την κατεύθυνση της περαιτέρω ενίσχυσης της προστασίας αυτής. Αντίθετα, δεν μπορεί να απομειώσει ουσιωδώς την εν λόγω προστασία. Σημειώνεται, μάλιστα, ότι στη νομολογία του Σ.τ.Ε. το ανωτέρω «περιβαλλοντικό κεκτημένο» τείνει να προσλάβει τον χαρακτήρα του «απόλυτου κεκτημένου». Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί εν προκειμένω η περίπτωση της προστασίας των δασών και των δασικών εκτάσεων. Σύμφωνα, έτσι, με τη σχετική νομολογία του ανώτατου διοικητικού δικαστηρίου της Χώρας, κατά την έννοια των διατάξεων των άρθρων 24 και 117 παρ. 3 Συντ., «με τις οποίες η προστασία των δασών και των δασικών εκτάσεων, ως στοιχείων του φυσικού περιβάλλοντος, έχει αναγορευθεί σε υποχρέωση του Κράτους, δεσμεύεται ο νομοθέτης να θεσπίσει πρόσφορα για τον σκοπό αυτόν μέσα, τα οποία είναι βεβαίως δυνατόν να μεταβάλλονται, μόνον όμως υπό την έννοιαν ότι με την εισαγομένη νέα ρύθμιση η προστασία των δασών δεν θα καθίσταται λιγότερο αποτελεσματική». Πρβλ. τις Σ.τ.Ε. 10/1988 Ολομ., 4309/2001, 838/2002.

[33] Ο αναθεωρητικός νομοθέτης του 2001, αν και τελούσε, ασφαλώς, εν γνώσει της σχετικής νομολογίας του Σ.τ.Ε. για το πολεοδομικό κεκτημένο, δεν τροποποίησε τη διάταξη του άρθρου 24 παρ. 2 Συντ., κατά τρόπο ώστε να σχετικοποιηθεί η δυνατότητα αυτή του Δικαστηρίου. Προσέθεσε, ωστόσο, στην εν λόγω διάταξη, ειδική πρόβλεψη, κατά την οποία «Οι σχετικές τεχνικές επιλογές και σταθμίσεις γίνονται κατά τους κανόνες της επιστήμης». Πρβλ. Ξ. Κοντιάδη, Ο νέος συνταγματισμός και τα θεμελιώδη δικαιώματα μετά την αναθεώρηση του 2001, 2002, σ. 373 επ.

[34] Πρβλ. Σ.τ.Ε. 2769/1998, 3149/1992.

[35] Για τη νομοθετική εξουσιοδότηση βλ. *Γ. Παπαδημητρίου*, Οι θεσμικές εγγυήσεις για την άσκηση της κανονιστικής αρμοδιότητας και η αρχή του κράτους δικαίου, ανάπτυπο από Νόμος, Αφιέρωμα στον Ν. Παπαντωνίου, 1996, σ. 581 επ. Επίσης, από την εκτεταμένη σχετική βιβλιογραφία πρβλ. τελείως ενδεικτικά *Φ. Βεγλερή*, Η νομοπαραγωγική δράσις της Διοικήσεως, ΕΕΝ 1962, σ. 273 επ., *Ε. Βενιζέλου*, Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου, 1991, σ. 117 επ., *του ιδίου*, Όψεις της λειτουργίας του πολιτεύματος, 1985, σ.13 επ., *Π. Δαγτόγλου*, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, 1992, σ. 79 επ., *Δ. Κόρσου*, Διοικητικό Δίκαιο, 1992, σ. 114 επ., *Γ. Δεληγιάννη*, Σκέψεις γύρω από την έννοια και τον δικαστικό έλεγχο των κανονιστικών πράξεων, σε: Τ.Τ. του Σ.τ.Ε., τ. Ι, 1979, σ. 583 επ., *Π. Παραρά*, Σύνταγμα 1975 ? Corpus I, 1982, σ. 458 επ., *Γ. Παπαχατζή*, Σύστημα Διοικητικού Δικαίου, τ. Α΄, 1983, σ. 136 επ., *Επ. Σπηλιωτόπουλου*, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, 2001, σ. 67 επ., *του ιδίου*, Ζητήματα κανονιστικής αρμοδιότητος, 1968, *Β. Ρώτη*, Η νομοθετική δραστηριότης της εκτελεστικής εξουσίας εις την Γαλλίαν. Αντίστοιχα προβλήματα εις την Χώραν μας, ΕΔΔ 1962, σ. 146 επ., 249 επ., *Δ. Τσάτσου*, Συνταγματικό Δίκαιο, τ. Α΄. Θεωρητικό Θεμέλιο, 1985, σ. 245 επ., *Κ. Χιώλου*, Κανονιστικά πράξεις της Διοικήσεως, ΕΔΚΑ 1989, σ. 461 επ., *του ιδίου*, Η κανονιστική εξουσία της Διοικήσεως, ΕΔΚΑ 1993, σ. 305 επ.

[36] Βλ. *Ε. Βενιζέλου*, Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου, ό.π., σ. 116, *Π. Παραρά*, Σύνταγμα και Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, ό.π., σ. 210, *Επ. Σπηλιωτόπουλου*, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, ό.π. (υποσ. 1), σ. 67.

[37] Πρβλ. μεταξύ άλλων *Απ. Παπακωνσταντίνου*, Κοινωνική δημοκρατία και κοινωνικό κράτος δικαίου κατά το άρθρο 25 Συντ., υπό έκδοση.

[38] Πρβλ. Δ. Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου, *Η διοικητική οργάνωση του Κράτους* (Από άποψη Διοικητικού Δικαίου και Διοικητικής Επιστήμης), 2002, σ. 24-25.

[39] Κατά τον Ε. Βενιζέλο, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*, όπ.π. (υποσ. 1), σ. 115, «η νομοθετική εξουσιοδότηση είναι η πιο σημαντική όψη της κάμψης της διάκρισης των εξουσιών».

[40] Πρβλ. μεταξύ άλλων, Απ. Παπακωνσταντίνου, *Η «κρίση» του κοινοβουλευτικού συστήματος*, σε: Γ. Σωτηρέλη/Απ. Παπακωνσταντίνου (επιμ.), *Η δυναμική της Δημοκρατίας στη δεκαετία του '90*, 1999, σ. 13 επ., ιδίως σ. 118 επ.

[41] Βλ. Γ. Παπαδημητρίου, *Οι θεσμικές εγγυήσεις για την άσκηση της κανονιστικής αρμοδιότητας και η αρχή του κράτους δικαίου*, όπ.π. (υποσ. 1), σ. 582.

[42] Βλ. Γ. Παπαδημητρίου, *Οι θεσμικές εγγυήσεις για την άσκηση της κανονιστικής αρμοδιότητας και η αρχή του κράτους δικαίου*, όπ.π. (υποσ. 1), σ. 583.

[43] Πρβλ. Γ. Παπαδημητρίου, *Οι θεσμικές εγγυήσεις για την άσκηση της κανονιστικής αρμοδιότητας και η αρχή του κράτους δικαίου*, όπ.π. (υποσ. 1), σ. 584 επ.

[44] Βλ. Γ. Παπαδημητρίου, *Οι θεσμικές εγγυήσεις για την άσκηση της κανονιστικής αρμοδιότητας και η αρχή του κράτους δικαίου*, όπ.π. (υποσ. 1), σ. 583.

[45] Βλ. *Γ. Παπαδημητρίου*, Οι θεσμικές εγγυήσεις για την άσκηση της κανονιστικής αρμοδιότητας και η αρχή του κράτους δικαίου, όπ.π. (υποσ. 1), σ. 584.

[46] Βλ. *Γ. Παπαδημητρίου*, Οι θεσμικές εγγυήσεις για την άσκηση της κανονιστικής αρμοδιότητας και η αρχή του κράτους δικαίου, όπ.π. (υποσ. 1), σ. 590-593.

[47] Για την ανάγκη αναγωγής της συνταγματικής ερμηνείας στις θεμελιώδεις αρχές του Συντάγματος βλ. ιδίως *Α. Μανιτάκη*, Η νομική φύση και ο πολιτικός χαρακτήρας της ερμηνείας του Συντάγματος, ΤοΣ 1985, σ. 476 επ., ιδίως σ. 493, του ιδίου, *Ερμηνεία του Συντάγματος και λειτουργία του πολιτεύματος*, 1996, σ. 251 επ., *Γ. Παπαδημητρίου*, Το μεθοδολογικό οικοδόμημα της ερμηνείας του Συντάγματος, σε: *Δ. Τσάτσου* (επιμ.), *Η ερμηνεία του Συντάγματος*, 1995, σ. 265-268.

[48] *Γ. Παπαδημητρίου*, Οι θεσμικές εγγυήσεις για την άσκηση της κανονιστικής αρμοδιότητας και η αρχή του κράτους δικαίου, όπ.π. (υποσ. 1), σ. 592.

[49] Πρβλ. *Γ. Παπαδημητρίου*, Οι θεσμικές εγγυήσεις για την άσκηση της κανονιστικής αρμοδιότητας και η αρχή του κράτους δικαίου, όπ.π. (υποσ. 1), σ. 592.

[50] Βλ. Σ.τ.Ε. 1471/1996.

[51] Βλ. Σ.τ.Ε. 358/1998.

[52] Βλ. Σ.τ.Ε. 4167/2001. με την ίδια απόφαση κρίθηκε, επιπλέον ότι ο ανωτέρω κανόνας ισχύει και στην περίπτωση παροχής νομοθετικής εξουσιοδότησης για μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο κοινοτικών οδηγιών κλπ. που αφορούν τα της ασκήσεως επαγγέλματος «διότι, και στην περίπτωση αυτή, η μεταφορά στην εσωτερική νομοθεσία υπακούει στους πάγιους κανόνες της εσωτερικής διαδικασίας νομοθετήσεως που θεσπίζει κάθε κράτος μέλος».

[53] Βλ. Σ.τ.Ε. 4331/1996.

[54] Πρβλ. ενδεικτικά Σ.τ.Ε. 2956/1983, ΤοΣ 1983, σ. 701, 2999/1983, ΤοΣ 1984, σ. 415, 434/1984, ΤοΣ 1985, σ. 88, 1531/1984, ΤοΣ 1984, σ. 229, 699/1990, ΤοΣ 1990, σ. 122, 1460/1990 Ολομ., ΤοΣ 1990, σ. 478, 2701/1996, 358/1998, 3276/1998, 4025/1998 Ολομ., 2830/1999, 139/2002 κ.ά.

[55] Βλ. Σ.τ.Ε. 2626/2001, 2446/2000, 2412/1999, 3709/1999, 359/1998, 5935/1996.

[56] Πρβλ. γενικότερα για τα ζητήματα αυτά τη μονογραφία του Δ. Μέλισσα, Θεμελιώδη ζητήματα του Δικαίου της Χωροταξίας, 2002.