

## **ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ 2005/II**

**Συγγραφέας:** ΑΠΟΣΤΟΛΟΣ ΠΑΠΑΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΥ

### ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

- Σ.τ.Ε. 1531/2005, Τμ. Ε΄ [Οικιστικό περιβάλλον. Πολεοδομικό κεκτημένο. Οικισμοί κάτω των 2.000 κατοίκων. Άσπρο Χωριό Πάρου. Συνεργεία αυτοκινήτων]
- Σ.τ.Ε. 1100/2005, Τμ. Ε΄ [Πολιτιστικό περιβάλλον. Διατηρητέα. Χαρακτηρισμός μνημείων. Σύμβαση Γρανάδας]
- Σ.τ.Ε. 1688/2005, Ολομέλεια [Φυσικό περιβάλλον. Ύδατα. Αειφορία. Βιώσιμη ανάπτυξη]
- Σ.τ.Ε. 1672/2005, Ολομέλεια [Φυσικό περιβάλλον. Δάση. Όρη. Αρχή βιώσιμης ανάπτυξης. Περιβαλλοντικό κεκτημένο. Όρος Υμηττός. Κέντρο Υπερυψηλής τάσης Αργυρούπολης]
- Σ.τ.Ε. 1567/2005, Τμ. Ε΄ [Οικιστικό περιβάλλον. Ρυμοτομικά σχέδια. Έγκριση περιβαλλοντικών όρων. Διάκριση λειτουργιών. Περιβαλλοντική πληροφόρηση]
- Σ.τ.Ε. 1308/2005, Τμ. Ε΄ [Φυσικό περιβάλλον. Δάση. Αναδάσωση]
- Σ.τ.Ε. 1264/2005, Ολομέλεια [Φυσικό περιβάλλον. Υγεία. Αρχή της προφύλαξης]
- Σ.τ.Ε. 677/2005, Ολομέλεια [Ενδοστρεφής δίκη. Δάση. Χαρακτηρισμός]
- Σ.τ.Ε. 982/2005, Τμ. Ε΄ [Πολιτιστικό περιβάλλον. Αρχαιότητες. Ιδιοκτησία. Ελούντα Λασηθίου]
- Σ.τ.Ε. 975/2005, Τμ. Ε΄ [Οικιστικό περιβάλλον. Πολεοδομία]

**Σ.τ.Ε. 1531/2005, Τμ. Ε΄**

**[Συνεργεία αυτοκινήτων]**

Πρόεδρος: Π.Ν. Φλώρος, Αντιπρόεδρος

Εισηγητής: Αθ. Ράντος, Σύμβουλος

Ημερομηνία δημοσίευσης: 18.05.2005

**Οικιστικό περιβάλλον. Πολεοδομικό κερτημένο. Οικισμοί κάτω των 2.000 κατοίκων. Άσπρο Χωριό Πάρου. Συνεργεία αυτοκινήτων.** Επιτρέπεται η λειτουργία βιοτεχνικών εγκαταστάσεων χαμηλής όχλησης, όπως είναι τα συνεργεία αυτοκινήτων, σε οικισμούς κάτω των 2.000 κατοίκων, οι οποίοι είναι μεταγενέστεροι του έτους 1923. Μειοψηφία. Η Διοίκηση οφείλει, εφόσον διαπιστώσει ότι η λειτουργία συνεργείου αυτοκινήτων προκαλεί δυσμενείς επιδράσεις στο περιβάλλον, τους εργαζόμενους, τους περιοίκους και το κοινό εν γένει, είτε να προχωρήσει στην επιβολή νέων όρων λειτουργίας του είτε να επιβάλει τη διακοπή της. Η σχετική κρίση της πρέπει να είναι ειδικά και εμπειριστατωμένα αιτιολογημένα. Παραπέμπει το ζήτημα στην επταμελή σύνθεση του Τμήματος.

### Βασικές σκέψεις

«4. Επειδή, όπως προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου και επιβεβαιώνεται με το υπ' αριθ. πρωτ. 1859/17.5.2004 έγγραφο του Πολεοδομικού Γραφείου Νάξου, ο οικισμός Άσπρο Χωριό Πάρου, όπου ευρίσκεται το επίμαχο συνεργείο, δεν είναι οικισμός προϋφιστάμενος του έτους 1923 αλλ' είναι οικισμός κάτω των 2.000 κατοίκων, τα όρια και οι όροι δομήσεως του οποίου έχουν καθορισθή με την υπ' αριθ. Τ.Π. οικ. 8005/7.10.1985 απόφαση του Νομάρχη Κυκλάδων (Δ' 128), διεπόμενος, κατά τα λοιπά, από τους ορισμούς του από 24.4/3.5.1985 π.δ/τος "Τρόπος καθορισμού ορίων οικισμών της χώρας μέχρι 2.000 κατοίκους, κατηγορίες αυτών και καθορισμός όρων και περιορισμών δόμησης τους" (Δ' 181). Κατά το άρθρο 7 παρ. 3 του π.δ/τος αυτού, όπως έχει αντικατασταθή με το άρθρο 1 παρ. 4 του από 29.4/16.5.1989 π.δ/τος "Τροποποίηση του από 24.4.1985 Π.Δ/τος ..." (Δ' 293), εντός των ορίων των οικισμών αυτών απαγορεύεται η ανέγερση βιομηχανικών και βιοτεχνικών εγκαταστάσεων μέσης και υψηλής οχλήσεως, όπως δε συνάγεται, εξ αντιδιαστολής από την ρύθμιση αυτή, επιτρέπεται η ανέγερση στους οικισμούς αυτούς αντιστοιχών εγκαταστάσεων χαμηλής οχλήσεως. Και ναι μεν οι διατάξεις αυτές, αρχική και τροποποιητική, έχουν ήδη κριθή ανίσχυρες ως αντισυνταγματικές, διότι συνεπάγονται, ως προς τους οικισμούς κάτω των 2.000 κατοίκων που προϋφίσταντο του έτους 1923 και ειδικώς, ως προς την δυνατότητα ανεγέρσεως εκεί εγκαταστάσεων χαμηλής οχλήσεως,

επιδείνωση των όρων διαβίωσης σ' αυτούς, εν όψει του ότι, δυνάμει του προηγούμενως διέποντας τους οικισμούς αυτούς από 2/13.3.1981 π.δ/τος "Περί του τρόπου καθορισμού των ορίων των προ της 16.8.1923 υφισταμένων οικισμών των στερουμένων εγκεκριμένου ρυμοτομικού σχεδίου, ως και του καθορισμού των όρων και περιορισμών δομήσεως των οικοπέδων αυτών" (Δ' 138), απαγορευόταν αδιακρίτως η ανέγερση εκεί κάθε οχλούσης βιομηχανικής ή βιοτεχνικής εγκαταστάσεως (άρθρο 9 παρ. 1), άρα δε και εγκαταστάσεως χαμηλής οχλήσεως (ΣΤΕ 4996/1988, 646/1995, 2769/1998, 2133/2002, 406/2003). Τούτο, όμως, κατά την γνώμη που εκράτησε στο Τμήμα, δεν ισχύει ως προς οικισμούς κάτω των 2.000 κατοίκων μεταγενεστέρου του έτους 1923, δεδομένου ότι, ως προς την κατηγορία αυτή οικισμών, δεν υπήρχε προηγούμενη σχετική απαγορευτική διάταξη, η δε σχετική ρύθμιση αφορά πάντως επιχειρήσεις χαμηλής οχλήσεως, δηλαδή επιχειρήσεις από την λειτουργία των οποίων δεν προκαλείται κατά κοινή πείρα σημαντική επιβάρυνση του οικιστικού περιβάλλοντος, με συνέπεια να μην παραβιάζεται το άρθρο 24 παρ. 2 του Συντάγματος. Εξ άλλου, η διαφορετική μεταχείριση από πλευράς τρόπου πολεοδομήσεως και όρων δομήσεως των οικισμών των προϋφισταμένων του έτους 1923 εν σχέσει προς τους λοιπούς οικισμούς είναι πάγια σε όλη την πολεοδομική νομοθεσία, προηγούμενη και επόμενη του ν. 1337/1983 (βλ. λ.χ. τα άρθρα 1 παρ. 1 περ. α, 1 παρ. 4, 13 παρ. 1, 26, 29 παρ. 1 κ.ά. του ν. 1337/1983, καθώς και το από 24/31.5.1985 π.δ/γμα "Τροποποίηση των όρων και περιορισμών δόμησης των γηπέδων των κειμένων ... εκτός των ορίων των νομίμως υφισταμένων προ του έτους 1923 οικισμών", Δ' 270), δικαιολογείται δε μείζων προστασία αυτών λόγω της δημιουργίας τους σε πολύ προγενέστερο χρόνο και του, ως εκ τούτου, πλέον ευαίσθητου χαρακτήρα τους. Συνεπώς, κατά την γνώμη αυτή, νομίμως επιτρέπεται η λειτουργία βιοτεχνικών εγκαταστάσεων χαμηλής οχλήσεως σε οικισμούς κάτω των 2.000 κατοίκων μεταγενεστέρου του έτους 1923, έστω και αν η λειτουργία αυτή απαγορεύεται σε αντίστοιχους οικισμούς προϋφισταμένους του έτους 1923, ο δε περί του αντιθέτου λόγος ακυρώσεως, θα έπρεπε να απορριφθή. Μειοψήφησε ο Σύμβουλος Ν. Ρόζος, προς την γνώμη του οποίου ετάχθη η Πάρεδρος Ο. Παπαδοπούλου, οι οποίοι διατύπωσαν την γνώμη ότι από τις ανωτέρω διατάξεις, ιδίως δε εκείνες της παρ. 1 περ. β του άρθρου 1 και της παρ. 5 του άρθρου 42 του Ν. 1337/1983 καθώς και της παρ. 1 του άρθρου 9 του από 24.4-3.5.1985 π.δ/τος, σε συνδυασμό και με το από 15.6-2.7.1968 π.δ. (ΦΕΚ 111 Δ'), συνάγονται τα εξής: Μέχρι τη δημοσίευση του Ν. 1337/1983 μόνη κατηγορία οικισμών στερουμένων σχεδίου κατά την πολεοδομική νομοθεσία ήταν η των υφισταμένων πριν από το έτος 1923 και δε ανεξαρτήτως του

πληθυσμού τους. Στους οικισμούς αυτούς, οι οποίοι, όπως προκύπτει από τις σχετικές απογραφές, ήσαν ως επί το πλείστον μικρού πληθυσμιακού μεγέθους, εφαρμόζονταν αρχικώς οι διατάξεις του από 15.6 - 2.7.1968 β.δ/τος, οι οποίες ουδέν προέβλεπαν για την οριοθέτηση τους και για τις εντός αυτών χρήσεις γης, εν συνεχεία δε οι διατάξεις του από 2-13.3.1981 π.δ/τος, οι οποίες προέβλεψαν την οριοθέτηση τους καθώς και την απαγόρευση εγκαταστάσεως εντός αυτών και σε απόσταση 500 μέτρων περιμετρικώς των ορίων τους οποιασδήποτε οχλούσας εγκαταστάσεως. Ο καθορισμός της ανωτέρω απαγορεύσεως συνιστά κατ' αρχήν πολεοδομικό κεκτημένο για την κατηγορία των στερουμένων σχεδίου οικισμών, είναι δε περαιτέρω αδιάφορο ότι τότε στην κατηγορία αυτή περιλαμβάνονταν μόνον οι υφιστάμενοι πριν από το έτος 1923 οικισμοί. Με το Ν. 1337/1983 και το κατ' εξουσιοδότηση του εκδοθέν από 24.4-3.5.1985 π.δ. στην κατηγορία των στερούμενων σχεδίου οικισμών προστέθηκαν και οι δημιουργηθέντες μετά το έτος 1923, από το σύνολο δε των οικισμών αυτών (είτε προϋφισταμένων του έτους 1923 είτε όχι), οι έχοντες πληθυσμό μέχρι 2.000 κατοίκους, δηλαδή οι μικρού πληθυσμιακού μεγέθους, διέπονται, μεταξύ άλλων, από τις ρυθμίσεις του ανωτέρω από 24.4-3.5. 1985 π.δ/τος, το πρώτο εδάφιο της παρ. 3 του άρθρου 7 του οποίου, όπως έχει εκτεθή, ανέχεται την ύπαρξη εντός αυτών και εντός ζώνης 500 μέτρων περιμετρικά των ορίων τους, εγκαταστάσεων χαμηλής οχλήσεως. Η ρύθμιση όμως αυτή συνιστά χειροτέρευση του πολεοδομικού καθεστώτος του συνόλου της κατηγορίας των στερουμένων σχεδίου οικισμών με πληθυσμό μέχρι 2.000 κατοίκους σε σύγκριση με την προϋφισταμένη απαγόρευση οποιασδήποτε οχλούσας εγκαταστάσεως στην αυτή κατηγορία οικισμών, τόσο μάλλον όσο οι διατάξεις του από 24.4-3.5.1985 π.δ/τος α) καμία δεν προβλέπουν διαφοροποίηση της πολεοδομικής μεταχειρίσεως των οικισμών αυτών βάσει του κριτηρίου της υπάρξεως τους ή μη πριν από το έτος 1923 και β) δεν εντάσσονται στο πλαίσιο γενικής πολεοδομικής αναδιοργανώσεως ως προς τις επιτρεπόμενες χρήσεις στους οικισμούς αυτούς, σε σχέση με τη φυσιογνωμία τους και τον τρόπο λειτουργίας τους. Τούτου δε έπεται ότι η ανωτέρω διάταξη του πρώτου εδαφίου της παρ. 3 του άρθρου 7 του από 24.4-3.5.1985 π.δ/τος είναι ανίσχυρη ως αντίθετη προς το άρθρο 24 του Συντάγματος.

5. Επειδή, εξ άλλου, κατά το άρθρο 1 παρ. 2 του ν. 1575/1985 (Α' 207), όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 1 του ν. 2465/1997 (Α' 28), τα συνεργεία συντηρήσεως και επισκευής αυτοκινήτων, μοτοσυκλετών και μοτοποδηλάτων θεωρούνται επαγγελματικά εργαστήρια χαμηλής οχλήσεως. Συνεπώς, και εφ' όσον, κατά τα

εκτεθέντα στην προηγούμενη σκέψη, το συνεργείο αυτοκινήτων του παρεμβαίνοντος λειτουργεί εντός των ορίων οικισμού κάτω των 2.000 κατοίκων μεταγενεστέρου του έτους 1923, η άδεια λειτουργίας του συνεργείου είχε νομίμως, από της απόψεως αυτής, χορηγηθή και ο περί του αντιθέτου λόγος ακυρώσεως θα έπρεπε, κατά την κρατήσασα γνώμη, να απορριφθή ως αβάσιμος, ενώ κατά την γνώμη της μειοψηφίας θα έπρεπε να θεωρηθή ως βάσιμως προβαλλόμενος.

6. Επειδή, από τις διατάξεις που διέπουν την λειτουργία συνεργείων αυτοκινήτων, και ιδιαιτέρως από τις διατάξεις του άρθρου 7 παρ. 2 του ν. 1575/1985 και των άρθρων 16 παρ. 4 (όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 14 του π.δ/τος 38/1996, Α' 26), 20 (όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 17 του π.δ/τος 38/1996) και 21 (όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 8 του π.δ/τος 416/1991, Α' 152) του κατ' εξουσιοδότηση του νόμου αυτού εκδοθέντος π.δ/τος 78/1988 "Καθορισμός των όρων και προϋποθέσεων ίδρυσης και λειτουργίας συνεργείων συντήρησης και επισκευής αυτοκινήτων ..." (Α' 34), σε συνδυασμό με τις διατάξεις που διέπουν γενικώς την λειτουργία βιομηχανικών και βιοτεχνικών επιχειρήσεων, συνάγεται ότι, και μετά την χορήγηση αδειάς λειτουργίας συνεργείου αυτοκινήτων, και εφ' όσον η Διοίκηση διαπιστώσει, κατόπιν καταγγελιών ενδιαφερομένων ή και αυτεπαγγέλτως, ότι ο τρόπος λειτουργίας του συνεργείου προκαλεί δυσμενείς επιδράσεις στο φυσικό και οικιστικό περιβάλλον, τους εργαζομένους, τους περιοίκους και το κοινό εν γένει, οφείλει είτε να προχωρήσει στην επιβολή νέων όρων λειτουργίας του συνεργείου, οι οποίοι θα εξουδετερώνουν τις ως άνω δυσμενείς επιδράσεις, είτε να επιβάλει την διακοπή λειτουργίας του, όταν οι οχληρές αυτές επιδράσεις δεν μπορεί να αποτραπούν με άλλο τρόπο. Η κρίση δε της Διοικήσεως για τα ζητήματα αυτά πρέπει να είναι ειδικά και εμπεριστατωμένα αιτιολογημένη, με συγκεκριμένη αναφορά του είδους και της εντάσεως της οχλήσεως, όπως αυτά προκύπτουν από αυτοψίες και επιστημονικές μετρήσεις, με προσδιορισμό του επιστημονικώς και τεχνικώς ανεκτού ορίου οχλήσεων και με εκτίμηση για την προσδοκώμενη αποτελεσματικότητα των τυχόν τιθεμένων προσθέτων όρων και προϋποθέσεων λειτουργίας.»

## Σχόλιο

Το Συμβούλιο της Επικρατείας υιοθετεί σε σειρά αποφάσεών του ένα εν πολλοίς απόλυτο «πολεοδομικό κεκτημένο», το οποίο θεμελιώνεται στο άρθρο 24 παρ. 2 Συντ. Σύμφωνα με αυτό, ο κοινός νομοθέτης δεν μπορεί να μεταβάλει τις ισχύουσες κάθε φορά πολεοδομικές ρυθμίσεις κατά τρόπο που να επιδεινώνει τους όρους διαβίωσης των κατοίκων ή να επιφέρει υποβάθμιση του υπάρχοντος φυσικού ή οικιστικού περιβάλλοντος[1]. Με γνώμονα το «κεκτημένο» αυτό κρίθηκαν ως αντισυνταγματικές διατάξεις (άρθρο 7 παρ. 3 π.δ. 24.4./3.5.1985, όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 1 παρ. 4 του π.δ. 29.4/16.5.1989), οι οποίες επιτρέπουν τη λειτουργία βιομηχανικών και βιοτεχνικών εγκαταστάσεων χαμηλής όχλησης σε οικισμούς κάτω των 2.000 κατοίκων. Η σχετική κρίση αφορά τους οικισμούς που είναι προγενέστεροι του έτους 1923, αφού με αυτές επιδεινώνονται οι όροι διαβίωσης σε σχέση με το προϋφιστάμενο νομοθετικό πλαίσιο, το οποίο δεν επέτρεπε στους εν λόγω οικισμούς τη λειτουργία τέτοιων εγκαταστάσεων (π.δ. 2/13.3.1981). Αντίθετα, επιτρέπεται η λειτουργία τους στους μεταγενέστερους του έτους 1923 οικισμούς, αφού γι' αυτούς δεν προβλεπόταν ανάλογη απαγόρευση.

Σύμφωνα πάντως με τη μειοψηφούσα άποψη, η προαναφερόμενη απαγόρευση ισχύει για όλους τους οικισμούς κάτω των 2.000 κατοίκων, ανεξαρτήτως αν είναι προγενέστεροι ή μεταγενέστεροι του έτους αυτού. Πρόκειται για διευρυμένη εφαρμογή του «πολεοδομικού κεκτημένου» -το οποίο η άποψη αυτή αναφέρει ρητά στο σκεπτικό της-, που θεμελιώνεται σε μια ιδιαίτερα «φιλοπεριβαλλοντική» «προερμηνευτική» αντίληψη.

Με την απόφαση κρίνεται, τέλος, ότι η Διοίκηση οφείλει, εφόσον διαπιστώσει ότι η λειτουργία συνεργείου αυτοκινήτων προκαλεί δυσμενείς επιδράσεις στο περιβάλλον, τους εργαζόμενους, τους περιοίκους και το κοινό εν γένει, είτε να προχωρήσει στην επιβολή νέων όρων λειτουργίας του είτε να επιβάλει τη διακοπή της. Η σχετική κρίση της «πρέπει να είναι ειδικά και εμπεριστατωμένα αιτιολογημένη, με συγκεκριμένη αναφορά του είδους και της έντασης της όχλησης, όπως αυτά προκύπτουν από αυτοψίες και επιστημονικές μετρήσεις, με προσδιορισμό του επιστημονικώς και τεχνικώς ανεκτού ορίου οχλήσεων και με εκτίμηση για την προσδοκώμενη αποτελεσματικότητα των τυχόν τιθεμένων προσθέτων όρων και προϋποθέσεων λειτουργία».

Η δικαιοκρατική αυτή απαίτηση για ειδική και εμπεριστατωμένη αιτιολογία, η

οποία προβλέπεται πλέον ευθέως στο άρθρο 17 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (ν. 2690/1999)[2], προκύπτει από τη δυσμενή για τον διοικούμενο πράξη και την ανάγκη προστασίας θεμελιωδών δικαιωμάτων του, όπως είναι η επιχειρηματική και, γενικότερα, η οικονομική ελευθερία (άρθρο 5 παρ. 1 Συντ.), αλλά και αρχών, όπως είναι η προστατευόμενη εμπιστοσύνη του. Άλλωστε μόνο μια αιτιολογία με τις ανωτέρω ουσιαστικές προδιαγραφές[3] επιτρέπει τον έλεγχο νομιμότητας της πράξης και την πραγματοποίηση εκ μέρους του δικαστή των αναγκαίων δικαιοκρινών σταθμίσεων μεταξύ των διακυβευόμενων αγαθών (οικιστικό περιβάλλον - οικονομική ελευθερία) με γνώμονα και την αρχή της αναλογικότητας (άρθρο 25 παρ. 1 εδ. δ΄ Συντ.).

[1] Βλ. ιδίως Σ.τ.Ε. Ολομ. 2818/2004, [www.nomosphysis.org.gr](http://www.nomosphysis.org.gr), με σημείωμα Απ. Παπακωνσταντίνου (Νοέμβριος 2004). Πρβλ. επίσης Σ.τ.Ε. Ολομ. 1528/2003 και 2002/2003, [www.nomosphysis.org.gr](http://www.nomosphysis.org.gr), με σχόλια Απ. Παπακωνσταντίνου (Αύγουστος 2003).

[2] Σύμφωνα με το άρθρο: «1. Η ατομική διοικητική πράξη πρέπει να περιέχει αιτιολογία, η οποία να περιλαμβάνει τη διαπίστωση της συνδρομής των κατά νόμο προϋποθέσεων για την έκδοσή της.

2. Η αιτιολογία πρέπει να είναι σαφής, ειδική, επαρκής και να προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου, εκτός αν προβλέπεται ρητώς στο νόμο ότι πρέπει να περιέχεται στο σώμα της πράξης».

[3] Βλ. Απ. Παπακωνσταντίνου, Παρατηρήσεις στη Σ.τ.Ε. 2416/2001, ΕΔΔΔΔ 2002, σ. 92 επ., όπου και περαιτέρω βιβλιογραφία και νομολογία.

**Σ.τ.Ε. 1100/2005, Τμ. Ε΄**

**[«Ανατολική Ταπητουργία»]**

Πρόεδρος: Π.Ν. Φλώρος, Αντιπρόεδρος  
Εισηγητής: Π. Πικραμμένος, Σύμβουλος  
Ημερομηνία δημοσίευσης: 13.04.2005

**Πολιτιστικό περιβάλλον. Διατηρητέα. Χαρακτηρισμός μνημείων. Σύμβαση Γρανάδας.** Τα ακίνητα μνημεία που ανάγονται στην περίοδο των τελευταίων εκατό ετών χαρακτηρίζονται ως μνημεία λόγω της ιδιαίτερης αξίας τους. Η αξία τους μπορεί να είναι, μεταξύ άλλων, αρχιτεκτονική ή ιστορική, όταν πρόκειται για ακίνητο ή χώρο που συνδέεται με την πολιτική ή κοινωνική ιστορία του νεότερου ελληνικού κράτους ή ορισμένης περιοχής, και η διατήρησή του συμβάλλει στη διαφύλαξη της ιστορικής μνήμης. Δεν αιτιολογείται νόμιμα απόφαση του Υπουργού Πολιτισμού περί μη χαρακτηρισμού κτιρίων ως μνημείων, αφού δεν λαμβάνεται υπόψη η ιστορικότητά τους και η συμβολή τους στη διαφύλαξη της ιστορικής μνήμης του τόπου, αλλά θεμελιώνεται αποκλειστικά στην πραγματική κατάσταση στην οποία έχουν περιέλθει. Δεκτή η αίτηση ακυρώσεως.

### Βασικές σκέψεις

«9. Επειδή, κατά την έννοια των ανωτέρω διατάξεων, όπως συνάγεται και από την εισηγητική έκθεση του ν. 3028/2002, τα μνημεία, ως μαρτυρίες του ανθρώπινου βίου που συγκροτούν αναγκαίο παράγοντα για τη διαμόρφωση και τη διατήρηση της ιστορικής μνήμης και των συλλογικών ταυτοτήτων καθώς και για τη διασφάλιση, χάριν και των επερχόμενων γενεών, της ιστορικής συνέχειας και παράδοσης, αλλά και συμβάλλουν στην ποιότητα ζωής, συνιστούν ουσιώδες στοιχείο της πολιτιστικής κληρονομιάς η προστασία της οποίας αποτελεί υποχρέωση της Πολιτείας και συγχρόνως, ενόψει και της αναθεωρημένης διατάξεως του άρθρου 24 παρ. 1 του Συντάγματος, ευθύνη και δικαίωμα του καθενός. Ειδικότερα, τα ακίνητα μνημεία που



ανάγονται στην περίοδο των εκάστοτε τελευταίων εκατό ετών χαρακτηρίζονται ως μνημεία λόγω της ιδιαίτερης αξίας τους, η οποία μπορεί να είναι, μεταξύ άλλων, αρχιτεκτονική, όπως συμβαίνει με τα οικοδομήματα που σημαδεύουν την εισαγωγή μιας σημαντικής περιόδου της αρχιτεκτονικής στον τόπο μας ή έχουν διακριθεί μέσα από την έγκυρη αρχιτεκτονική κριτική, ή αξία ιστορική, όταν πρόκειται για ακίνητο ή χώρο που συνδέεται με την πολιτική ή κοινωνική ιστορία του νεότερου ελληνικού κράτους ή ορισμένης περιοχής και η διατήρηση του συμβάλλει στη διαφύλαξη της ιστορικής μνήμης. Περαιτέρω, όπως έχει κριθεί, κατά το χαρακτηρισμό δεν εξετάζεται ούτε η έκταση των οικονομικών συνεπειών που μπορεί να προκληθούν στους ενδιαφερομένους, ούτε η τυχόν επίδραση του χαρακτηρισμού στις νομικές σχέσεις μεταξύ ιδιωτών, αφού οι κρίσιμες διατάξεις αποβλέπουν στην εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος δηλαδή έννομου αγαθού, του οποίου η διαφύλαξη αποτελεί υποχρέωση της Διοικήσεως κατά ρητή συνταγματική επιταγή. Τέλος η νομιμότητα των διοικητικών πράξεων που εκδίδονται κατ' εφαρμογή των παραπάνω διατάξεων ελέγχεται από τον ακυρωτικό δικαστή, τόσο ως προς την πληρότητα της αιτιολογίας, όσο και ευθέως για την ορθή εφαρμογή του νόμου, εφόσον από τα στοιχεία του φακέλου διαπιστώνεται, με βάση και τα διδάγματα της κοινής πείρας, ότι συντρέχουν τα κριτήρια που προβλέπονται από το νόμο για το χαρακτηρισμό (Σ.Ε. 3050/2004)...

11. Επειδή, από τα ανωτέρω εκτεθέντα προκύπτει ότι τα μεν κτίρια I, II, III και IV του συγκροτήματος της παλαιάς ταπητουργίας στο Δήμο Νέας Ιωνίας δεν χαρακτηρίστηκαν ως μνημεία διότι έχουν υποστεί σημαντικές μορφολογικές αλλοιώσεις από τις εκτελούμενες εργασίες, με αποτέλεσμα να παρουσιάζουν εικόνα ανακατασκευής, το δε κτίριο πέντε (V) διότι τα αρχιτεκτονικά και μορφολογικά του στοιχεία έχουν αλλοιωθεί και βρίσκεται σε κακή κατάσταση διατήρησης. Με τα δεδομένα αυτά όμως η αιτιολογία της προσβαλλομένης αποφάσεως του Υπουργού Πολιτισμού είναι πλημμελής και μη νόμιμη. Τούτο δε, διότι, παρόλο που στην εισήγηση της 1ης Εφορείας Νεωτέρων Μνημείων και τις από 2.4.2002 και 16.1.2003 εισηγήσεις του Τμήματος Νεωτέρων Μνημείων, όσο και στις απόψεις των ενδιαφερομένων ενώπιον του Κεντρικού Συμβουλίου Νεωτέρων Μνημείων καθώς και στα υπομνήματα τους γίνεται επίκληση συγκεκριμένων στοιχείων τα οποία θεμελιώνουν την ιδιαίτερη σημασία των επίμαχων κτιρίων του συγκροτήματος για την ιστορική μνήμη του τόπου, λόγω της ενασχόλησης σ' αυτά των εγκατασταθέντων στην Νέα Ιωνία προσφύγων της Μικράς Ασίας με παραδοσιακές δραστηριότητες (ταπητουργία -υφαντουργία), αλλά και των κοινωνικών αγώνων με τους οποίους συνδέονται

(απεργιακές κινητοποιήσεις, εργασία ανηλίκων), η ιστορικό της των κτιρίων αυτών και η συμβολή τους στην διαφύλαξη της ιστορικής μνήμης του τόπου στην κατάσταση στην οποία σήμερα ευρίσκονται ουδόλως λαμβάνεται υπόψη ως κριτήριο κατά την κρίση περί του χαρακτηρισμού τους ή μη, όπως θα έπρεπε σύμφωνα με τα εκτεθέντα στην προηγούμενη σκέψη, αλλά η απόφαση του Υπουργού Πολιτισμού περί μη χαρακτηρισμού τους θεμελιώνεται αποκλειστικά στην πραγματική κατάσταση στην οποία έχουν περιέλθει».

### Σχόλιο

Η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας για την προστασία των νεότερων μνημείων -και ιδίως για το χαρακτηρισμό τους- φαίνεται να παγιώνεται. Η απόφαση επαναλαμβάνει ουσιαστικά βασικές σκέψεις που περιλαμβάνονται στην πρόσφατη Σ.τ.Ε. 3050/2004 [Προσφυγικά Αλεξάνδρας][1]. Η νομολογία αυτή εναρμονίζεται με τη γενικότερη νομολογία του Δικαστηρίου για την προστασία του πολιτιστικού περιβάλλοντος[2]. Είναι έτσι «φιλοπεριβαλλοντική». Σε ορισμένες μάλιστα περιπτώσεις, για να διασφαλισθεί υψηλό επίπεδο προστασίας, ο ακυρωτικός έλεγχός του υπεισέρχεται και σε τεχνικές κρίσεις της διοίκησης.

Τα ακίνητα μνημεία που ανάγονται στην περίοδο των τελευταίων εκατό ετών χαρακτηρίζονται ως μνημεία λόγω της ιδιαίτερης αξίας τους, η οποία μπορεί να είναι, μεταξύ άλλων, αρχιτεκτονική ή ιστορική, όταν πρόκειται για ακίνητο ή χώρο που συνδέεται με την πολιτική ή κοινωνική ιστορία του νεότερου ελληνικού κράτους ή ορισμένης περιοχής, και η διατήρησή του συμβάλλει στη διαφύλαξη της ιστορικής μνήμης. Η κρίση αυτή συνάδει με τον ορισμό του πολιτιστικού περιβάλλοντος που υιοθετεί το ανώτατο διοικητικό δικαστήριο της χώρας. Σύμφωνα με αυτόν, στην εν λόγω έννοια περιλαμβάνονται «τα μνημεία και τα λοιπά πολιτιστικά αγαθά που προέρχονται από την ανθρώπινη δραστηριότητα και συνθέτουν λόγω της ιστορικής, καλλιτεχνικής ή επιστημονικής σημασίας τους την εν γένει πολιτιστική κληρονομιά της Χώρας»[3].

Αξίζει να σημειωθεί ότι το Δικαστήριο ανάγεται, όπως συμβαίνει συνήθως στην πρόσφατη νομολογία του, εκτός από τις διατάξεις του άρθρου 24 παρ. 1 και 6 Συντ., στη Σύμβαση της Γρανάδας του 1985 για την προστασία της αρχιτεκτονικής κληρονομιάς της Ευρώπης, η οποία κυρώθηκε με το ν. 2039/1992<sup>[4]</sup>. Παρά το γεγονός ότι η αναφορά αυτή φαίνεται να ενισχύει τη θεμελίωση των σχετικών κρίσεων, η αξιοποίηση των διατάξεων της πραγματοποιείται, όπως άλλωστε και στην εξεταζόμενη Σ.τ.Ε. 3050/2004, όχι με απόλυτα σαφή τρόπο, πολύ δε περισσότερο, αφού οι διατάξεις του άρθρου 11 της Σύμβασης, τις οποίες επικαλείται η απόφαση, δεν διαθέτουν, όπως προκύπτει από τη διατύπωσή τους, αυτοδύναμη εφαρμογή (non self executing).

Όπως δέχεται η απόφαση, δεν είναι νόμιμα αιτιολογημένη πράξη του Υπουργού Πολιτισμού περί μη χαρακτηρισμού κτιρίων -όπου στεγάζονταν η Ανατολική Ταπητουργία, η οποία μετέφερε τη δεκαετία του 1920 στην Ελλάδα την ακμάζουσα στη Σπάρτη της Μικράς Ασίας ταπητουργία- ως μνημείων, αφού δεν λαμβάνεται υπόψη ως κριτήριο η ιστορικότητά τους και η συμβολή τους στη διαφύλαξη της ιστορικής μνήμης του τόπου, αλλά θεμελιώνεται αποκλειστικά στην πραγματική κατάσταση στην οποία έχουν περιέλθει. Επισημαίνεται πάντως ότι από τα στοιχεία του φακέλου της υπόθεσης, τα οποία αναφέρονται στην απόφαση, προκύπτει ότι η διοίκηση έλαβε υπόψη της την ιστορικότητα των κτιρίων αυτών. Μετά από σχετική αυτοψία, κρίθηκε όμως από τα αρμόδια διοικητικά όργανα ότι είτε έχουν υποστεί «σημαντικές μορφολογικές αλλοιώσεις, με αποτέλεσμα να έχουν απωλέσει την αρχική τους μορφή», είτε «παρουσιάζουν ερειπιώδη εικόνα και η αποκατάστασή τους στην αρχική τους μορφή, ακόμη και αν ήταν τεχνικά εφικτή, δεν θα ήταν αντιπροσωπευτική».

Επομένως, ζήτημα ανακύπτει στις περιπτώσεις που τα ιστορικά αυτά κτίρια έχουν καταστραφεί μορφολογικά, σε τέτοιο βαθμό ώστε να καθίσταται αδύνατη η επαναφορά τους στην αρχική τους κατάσταση. Η θέση του Δικαστηρίου είναι ουσιαστικά ότι ο χαρακτηρισμός τους ως «μνημείων» είναι υποχρεωτικός κατά την έννοια τόσο του άρθρου 24 παρ. 6 Συντ. όσο και του ν. 3028/2002 «Για την προστασία των Αρχαιοτήτων και εν γένει της Πολιτιστικής Κληρονομιάς», διότι μόνον έτσι επιτυγχάνεται η πραγμάτωση της αρχής της αειφορίας των πολιτιστικών αυτών στοιχείων, δηλαδή «η διατήρησή τους στο διηνεκές».

[1] Βλ. [www.nomosphysics.org.gr](http://www.nomosphysics.org.gr), Νοέμβριος 2004, με σχόλιο Απ. Παπακωνσταντίνου.

[2] Πρβλ. γενικότερα Ελ. Τροβά, Το πολιτιστικό περιβάλλον κατά το Σύνταγμα του 1975/86/2001, 2003.

[3] Εκτός από τη σχολιαζόμενη απόφαση βλ. Σ.τ.Ε. 2175/2004 Ολομ., 3050/2004, [www.nomosphysics.org.gr](http://www.nomosphysics.org.gr), Νοέμβριος 2004, με σχόλιο Απ. Παπακωνσταντίνου, 3279/2003 Ολομ., [www.nomosphysics.org.gr](http://www.nomosphysics.org.gr), Φεβρουάριος 2004, με σχόλιο Απ. Παπακωνσταντίνου.

[4] Βλ. Απ. Παπακωνσταντίνου, Η Σύμβαση της Γρανάδας για την προστασία της αρχιτεκτονικής κληρονομιάς και το Σύνταγμα, Νόμος και Φύση, τ. 1 (1999), σ. 47 επ.

### Σ.τ.Ε. 1688/2005, Ολομέλεια

#### [Αχελώος]

Πρόεδρος: Χρ. Γεραρής

Εισηγητής: Αικ. Σακελλαροπούλου

Ημερομηνία δημοσίευσης: 03.06.2005

**Φυσικό περιβάλλον. Ύδατα. Αειφορία. Βιώσιμη ανάπτυξη.** Δεν επιτρέπεται η έκδοση άδειας για την πραγματοποίηση έργου αξιοποίησης των υδάτων, αν δεν έχει εγκριθεί, σύμφωνα με το άρθρο 4 του ν. 1739/1987, σχετικό πρόγραμμα ανάπτυξης υδατικών πόρων . Μειοψηφία ισχυρή, κατά την οποία από την έλλειψη προγράμματος ανάπτυξης υδατικών πόρων ή τη μη πρόβλεψη σε αυτό έργου με τον ανωτέρω σκοπό δεν επέρχεται ακυρότητα του έργου, του οποίου οι επιπτώσεις στο περιβάλλον

σταθμίζονται στην οικεία Μ.Π.Ε. Η παρ. 3 του άρθρου 10 του ανωτέρω νόμου δεν παρέχει επαρκές έρεισμα για την έκδοση πράξης που να επιτρέπει την εκτροπή του ποταμού Αχελώου. Μειοψηφία. Δεκτή η αίτηση ακυρώσεως.

### Βασικές σκέψεις

«Επειδή από τις διατάξεις του ν. 1739/1987, ερμηνευόμενες και υπό το φως της Οδηγίας 2000/60/ΕΚ, προκύπτει ότι κάθε χρήση των υδάτων υπόκειται στις αρχές και τους περιορισμούς που συνθέτουν τη βιώσιμη διαχείριση των υδατικών πόρων που αποτελούν ουσιώδες στοιχείο του φυσικού περιβάλλοντος. Θεμελιώδεις αρχές της βιώσιμης διαχείρισεως είναι ότι αυτή γίνεται σε επίπεδο λεκάνης απορροής ποταμού (υδατικά διαμερίσματα του ν. 1739/1987) και ότι κατά τον προγραμματισμό της διαχείρισεως των υδατικών πόρων λαμβάνεται υπόψη η σχέση ρεόντων και υπογείων υδάτων, η ποσότητα διαθεσίμων αποθεμάτων και η ολοκληρωμένη χρησιμοποίηση των υδάτων, δεδομένης δε της αλληλεξαρτήσεως των υδάτων με τα ποικίλα υδάτινα οικοσυστήματα και τους υγροτόπους, η βιώσιμη διαχείριση πρέπει να περιλαμβάνει και την εκτίμηση και αξιολόγηση της συγκεκριμένης διαχείρισεως σε σχέση με την ποιότητα και ποσότητα του υδάτινου οικοσυστήματος που αυτή επηρεάζει...

12. Επειδή, εξάλλου, μετά την έναρξη ισχύος των διατάξεων του ν. 1739/1987, η εκτέλεση έργου αξιοποίησης υδατικών πόρων επιτρέπεται μόνον εφόσον αυτό εντάσσεται στα ισχύοντα προγράμματα αναπτύξεως υδατικών πόρων ή εναρμονίζεται με αυτά, όπως απαιτεί η διάταξη της παρ. 2 του άρθρου 7. Συνεπώς, αν δεν έχει εγκριθεί, κατά το άρθρο 4 του νόμου, σχετικό πρόγραμμα, δεν είναι δυνατή η χρήση υδατικών πόρων, για την οποία απαιτείται η εκτέλεση έργου αξιοποιήσεως και κατ' ακολουθίαν δεν επιτρέπεται η έκδοση αδείας για την πραγματοποίηση τέτοιου έργου».

### Σχόλιο

Η εκτροπή του ποταμού Αχελώου αποτελεί για περισσότερο από μια δεκαετία βασικό σημείο τριβής ανάμεσα στα αρμόδια όργανα της εκτελεστικής λειτουργίας και στο Συμβούλιο της Επικρατείας[1]. Συγχρόνως, αναδεικνύεται συχνά σε ζήτημα αιχμής για την κοινή γνώμη. Το πρόβλημα που δημιουργείται μπορεί να αποδοθεί σε δύο παράγοντες. Από τη μια πλευρά στην αδυναμία της διοίκησης να διαμορφώσει, ιδίως κατά την προηγούμενη δεκαετία, ένα ικανοποιητικό πλαίσιο που να διασφαλίζει κατά το δυνατόν ικανοποιητικά το φυσικό και το πολιτιστικό περιβάλλον των περιοχών που θα πληγούν. Από την άλλη, στην αυστηρότητα που επιδεικνύει το ανώτατο ακυρωτικό δικαστήριο κατά τον έλεγχο νομιμότητας που ασκεί στις σχετικές διοικητικές πράξεις που προηγούνται του έργου[2].

Είναι εν προκειμένω χαρακτηριστικό ότι οι δύο πρώτες υπουργικές αποφάσεις, με τις οποίες είχαν εγκριθεί περιβαλλοντικοί όροι για επιμέρους τεχνικά έργα της εκτροπής, ακυρώθηκαν από το Σ.τ.Ε. γιατί δεν είχαν στηριχθεί σε συνθετική μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων. Μελέτη, που αφενός να έχει υποβληθεί και αξιολογηθεί κατά τη διαδικασία που θεσπίζεται με το άρθρο 5 παρ. 2 του ν. 1650/1986 και αφετέρου να καλύπτει το σύνολο των επιμέρους έργων για την εκτροπή των υδάτων. Μόνον έτσι θα μπορούσε να διαγνωσθεί και να αξιολογηθεί η συνολική επίδραση στο περιβάλλον από την αλλοίωση του υδρολογικού ισοζυγίου μεταξύ Δυτικής Ελλάδας και Θεσσαλίας και να εκτιμηθούν σε όλη τους την έκταση οι περιβαλλοντικές επιπτώσεις της εκτροπής.

Στη συνέχεια, με τη γνωστή 3478/2000 απόφαση της Ολομελείας του Σ.τ.Ε. ακυρώθηκαν εκ νέου σχετικές με το έργο πράξεις της διοίκησης. Σύμφωνα με αυτήν, αν και έγινε ενδελεχής και με επαρκή τεκμηρίωση στάθμιση των συνεπειών των επίμαχων έργων για το περιβάλλον προς την καλυπτόμενη με τα έργα αυτά ανάγκη -η οποία αφορά κυρίως τη διατήρηση και την ενίσχυση της παραγωγικής ικανότητας της θεσσαλικής πεδιάδας- εντούτοις δεν εξετάστηκαν εναλλακτικές λύσεις ως προς τον τρόπο κατασκευής, τη διάρθρωση και το μέγεθος των επίμαχων έργων, κατά τρόπο ώστε να αποτραπεί η καταστροφή μνημείων της περιοχής και να μειωθούν οι γενικότερες δυσμενείς επιπτώσεις από τα έργα αυτά. Η προϋπόθεση της ύπαρξης εναλλακτικών λύσεων αναδεικνύεται έτσι σε βασική συνιστώσα της αρχής της πρόληψης και, κατ' επέκταση, της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης.

Κατόπιν της ανωτέρω απόφασης, το ΥΠΕΧΩΔΕ εκπόνησε το 1992 συμπληρωματική μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων με σκοπό, όπως αναφέρεται στην ίδια τη διερεύνηση ολοκληρωμένων εναλλακτικών σχημάτων εκτροπής του Αχελώου ποταμού προς τη Θεσσαλία και, γενικότερα, τη συμμόρφωση σε όσα είχε κρίνει το Δικαστήριο. Παρά το γεγονός αυτό, με τη σχολιαζόμενη απόφαση ακυρώνονται πράξεις της διοίκησης, με τις οποίες εγκρίθηκαν οι περιβαλλοντικοί όροι για την εκτροπή.

Το Δικαστήριο πραγματοποιεί μια μάλλον αυστηρή ερμηνεία των κρίσιμων για την εξεταζόμενη περίπτωση διατάξεων του ν. 1739/1987, με τον οποίο ρυθμίστηκαν κατά τρόπο συστηματικό όλα τα συναρτώμενα με τη διαχείριση των υδατικών πόρων της χώρας ζητήματα. Προβαίνει δε ουσιαστικά σε μία σύμφωνη ερμηνεία των σχετικών ορισμών του, τόσο με το άρθρο 24 Συντ. και με τις συνταγματικές αρχές της αειφορίας και της βιώσιμης ανάπτυξης όσο και με τις προβλέψεις της Οδηγίας 2000/60/ΕΚ για τη θέσπιση πλαισίου κοινοτικής δράσης στον τομέα της πολιτικής των υδάτων (ΕΕ L327)[\[3\]](#), και τις αρχές της προφύλαξης και της πρόληψης που κατοχυρώνονται στο άρθρο 174 ΣυνθΕΚ.

Κρίθηκε έτσι ότι, αν δεν έχει εγκριθεί, σύμφωνα με το άρθρο 4 του νόμου, σχετικό πρόγραμμα ανάπτυξης υδατικών πόρων, δεν είναι δυνατή η χρήση τους, για την οποία απαιτείται η εκτέλεση έργου αξιοποίησης. Συνακόλουθα, δεν επιτρέπεται η έκδοση άδειας για την πραγματοποίηση τέτοιου έργου. Κατά την άποψη της μειοψηφίας, ωστόσο, από την έλλειψη προγράμματος ανάπτυξης υδατικών πόρων ή τη μη πρόβλεψη σε αυτό έργου με τον ανωτέρω σκοπό δεν επέρχεται ακυρότητα του έργου, του οποίου οι επιπτώσεις στο περιβάλλον σταθμίζονται στην οικεία Μ.Π.Ε.

Τέλος, η εξεταζόμενη απόφαση περιλαμβάνει, κατά τρόπο μάλλον ασυνήθιστο, έμμεσες «συστάσεις» προς τη διοίκηση, η οποία θα κρίνει «εάν εμμένει στην εκτέλεση του έργου». Η εν λόγω κρίση της «πρέπει να γίνει ενόψει των νέων νομικών και πραγματικών δεδομένων που ισχύουν για το επίδικο έργο, κατ' εκτίμηση των υδατικών αναγκών της Θεσσαλίας και της Δυτικής Στερεάς και της προβλεπόμενης μορφής ανάπτυξης των περιοχών αυτών, στο πλαίσιο πάντοτε της βιώσιμης διαχείρισης των υδατικών πόρων». Πρόκειται νομίζουμε για μια σαφή τοποθέτηση της πλειοψηφούσας άποψης για το έργο της εκτροπής του Αχελώου, η πραγματοποίηση του οποίου φαίνεται, υπό τους όρους αυτούς, ότι, στην καλύτερη γι' αυτό περίπτωση,

μετατίθεται στο απώτερο μέλλον. Η απόφαση θα αποτελέσει ασφαλώς, λόγω και της σπουδαιότητας και της προϊστορίας του έργου, αφορμή για ευρύτερες συζητήσεις για τα όρια του ακυρωτικού ελέγχου και τις σχέσεις ανάμεσα στη νομοθετική και την εκτελεστική λειτουργία, από τη μία πλευρά, και το Συμβούλιο της Επικρατείας, από την άλλη.

[1] Βλ. σχετικά *Ελ. Τροβά*, *Αχελώος*, ο θεός ποταμός, ΠερΔικ 2001, σ. 35 επ.

[2] Βλ. τις Σ.τ.Ε. 2759/1994, Νόμος και Φύση 1995, σ. 162 επ., με σχόλιο *Β. Ρώτη*, Σ.τ.Ε. 2760/1994 και 2761/1994, καθώς και τη Σ.τ.Ε. Ολομ. 3478/2000, ΠερΔικ 2001, σ. 92 επ. Σχετική είναι, τέλος, και η ΜπρωτΜεσολ 134/1997, ΠερΔικ 1997, σ. 111 επ., με σχόλιο του *Μ. Χαϊνταρλή*, σ. 207 επ.

[3] Η Οδηγία αυτή μεταφέρθηκε στο εσωτερικό δίκαιο με το ν. 3199/2003.

### Σ.τ.Ε. 1672/2005, Ολομέλεια

#### [Κ.Υ.Τ.Α. Αργυρούπολης]

Πρόεδρος: *Χρ. Γεραρής*

Εισηγητής: *Ηλ. Παπαγεωργίου*, Σύμβουλος

Ημερομηνία δημοσίευσης: 03.06.2005

**Φυσικό περιβάλλον. Δάση. Όρη. Αρχή βιώσιμης ανάπτυξης. Περιβαλλοντικό κεκτημένο. Όρος Υμηττός. Κέντρο Υπερυψηλής τάσης Αργυρούπολης.** Η Μελέτη Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων για την κατασκευή Κέντρου Υπερυψηλής Τάσης Αργυρούπολης δεν είναι νομίμως αιτιολογημένη. Συγκεκριμένα, δεν αιτιολογείται



επαρκώς η αναγκαιότητα της κατασκευής του έργου στην προστατευόμενη περιοχή της Β΄ Ζώνης του Υμηττού και δεν προκύπτει ότι έχουν εξεταστεί εναλλακτικές λύσεις. Αντισυνταγματικές οι διατάξεις του άρθρου 24 του ν. 2517/1997 και του άρθρου 3 του ν. 2947/2001, οι οποίες προβλέπουν τη δυνατότητα κατασκευής του υπόψη έργου. Μειοψηφία ισχυρή. Δεκτή η αίτηση ακυρώσεως.

### Βασικές σκέψεις

«4. Επειδή, δια των παρατεθεισών εις την προηγουμένην σκέψιν διατάξεων το φυσικόν περιβάλλον έχει αναχθή εις αυτοτελώς προστατευόμενον αγαθόν προκειμένου να εξασφαλισθή η οικολογική ισορροπία και η διαφύλαξις των φυσικών πόρων εις βάθος χρόνου υπέρ και των επομένων γενεών, όπως-δε προκύπτει εκ των ως άνω διατάξεων του άρθρου 24 του Συντάγματος ο συντακτικός νομοθέτης, εμπορούμενος από τας νεωτέρας περί του περιβάλλοντος αντιλήψεις και έχων επίγνωσιν του οικολογικού προβλήματος, ανήγαγε εις αντικείμενον υποχρεωτικής κρατικής προστασίας το φυσικόν περιβάλλον και μάλιστα δεν ηρκέσθη να επιτρέψη εις τα έχοντα την σχετικήν αρμοδιότητα όργανα του Κράτους την θέσπισιν απαγορεύσεων δια την προστασίαν του, αλλ' επέβαλε εις αυτά να προβαίνουν εις θετικός ενεργείας προς διαφύλαξιν του ως άνω προστατευόμενου αγαθού και ειδικώτερον να λαμβάνουν τα εκάστοτε απαιτούμενα νομοθετικά και διοικητικά, προληπτικά και κατασταλτικά, μέτρα, παρεμβαίνοντα εις τον αναγκαίον βαθμόν εις την οικονομικήν ή άλλην ατομικήν ή συλλογικήν δραστηριότητα. Κατά την λήψιν, εξ άλλου, των εν λόγω μέτρων προς διαφύλαξιν του περιβάλλοντος, ουσιώδη στοιχεία του οποίου αποτελούν τα δάση και αι δασικά εκτάσεις (άλλα και τα όρη, ως στενώς μετ' αυτών συνδεόμενα ευπαθή οικοσυστήματα), περί των οποίων προβλέπεται ειδική προστασία εις το ως άνω άρθρον 24 του Συντάγματος, τα όργανα της νομοθετικής και εκτελεστικής εξουσίας οφείλουν, κατά την έννοιαν της συνταγματικής αυτής διατάξεως, ερμηνευομένης εν όψει και των εις την ως άνω τρίτην σκέψιν αναφερομένων διατάξεων του Συντάγματος και της Κοινοτικής νομοθεσίας, να προβαίνουν εις εκτίμησιν και στάθμησιν και άλλων παραγόντων, αναγομένων εις το γενικώτερον εθνικόν και δημόσιον συμφέρον, όπως είναι οι συνδεόμενοι προς τους σκοπούς της αξιοποιήσεως

του εθνικού πλούτου, της ενισχύσεως της περιφερειακής αναπτύξεως, της αρμονικής και ισόρροπου αναπτύξεως των οικονομικών δραστηριοτήτων και της οικονομικής αναπτύξεως εν γένει, της ανόδου του βιοτικού επιπέδου και της βελτιώσεως της ποιότητας της ζωής και να επιδιώκουν την παράλληλον ικανοποίησιν και των εν λόγω σκοπών. Η επιδίωξις όμως της ικανοποιήσεως των σκοπών αυτών και η στάθμησις των προστατευομένων αντιστοιχών εννόμων αγαθών πρέπει να συμπορεύεται προς την υποχρέωσιν του Κράτους να μεριμνά δια την προστασίαν του περιβάλλοντος κατά τρόπον ώστε να εξασφαλίζεται η βιώσιμος ανάπτυξις, εις την οποίαν απέβλεψεν ο συντακτικός, αλλά και ο κοινοτικός νομοθέτης. Κατά την στάθμησιν δε αυτήν, τα αρμόδια όργανα της Πολιτείας πρέπει, κατ' εφαρμογήν των απορρευουσών εκ των ανωτέρω διατάξεων αρχών της προλήψεως και προφυλάξεως εις τον τομέα προστασίας του περιβάλλοντος, να λαμβάνουν προεχόντως υπ' όψιν την τυχόν ύπαρξιν ιδιαιτέρου κινδύνου δια το φυσικών περιβάλλον εκ της κατασκευής και λειτουργίας του συγκεκριμένου έργου ή της αναπτύξεως της συγκεκριμένης δραστηριότητος και να παρέχουν την έγκρισίν των μόνον αν διαπιστώνουν ητιολογημένως ότι τα προσδοκώμενα οφέλη από το εν λόγω έργο ή δραστηριότητα υπερακοντίζουν τας επαπειλουμένας, λόγω του κατά τα ανωτέρω κινδύνου, δυσμενείς δια το περιβάλλον συνεπείας. Εις τας δυσμενείς αυτάς συνεπείας περιλαμβάνονται και αι απειλούμενοι από ενδεχομένην πλημμελή λειτουργίαν του έργου ή πλημμελή ανάπτυξιν της δραστηριότητος. Εν πάση περιπτώσει, προκειμένου η εν λόγω στάθμησις να γίνεται κατά τρόπον ανταποκρινόμενον εις την ανάγκην προστασίας των εκατέρωθεν διακυβευόμενων εννόμων αγαθών, πρέπει να εκτίθενται από τα αρμόδια όργανα και να συνεκτιμώνται κατά τρόπον επαρκή αφ' ενός μεν ο τρόπος κατασκευής και λειτουργίας του συγκεκριμένου έργου, αφ' ετέρου δε ο ειδικώτερος χαρακτήρας του δημοσίου συμφέροντος, το οποίον προσδοκάται ότι θα εξυηρητηθή από το έργο αυτό, δεδομένου ότι η κατά τα ανωτέρω επιβαλλομένη στάθμησις συναρτάται εκάστοτε προς το είδος και την έκτασιν της επαπειλούμενης βλάβης και την φύσιν της εξυηρητούμενης δια της εκτελέσεως του έργου ανάγκης.

5. Επειδή, δια του από 31.8.1978 π.δ/τος "περί καθορισμού ζωνών ρυθμίσεως και προστασίας της περιοχής του όρου Υμηττού" (ΦΕΚ 544/20.10.1978 τ. Δ') υπήχθη εις καθεστώς προστασίας το όρος Υμηττός (εις τον νομόν Αττικής) καθωρίσθησαν δε δύο ζώναι ρυθμίσεως και προστασίας αυτού :

1) Η ζώνη Α, χαρακτηριζόμενη ως περιοχή αναψυχής, περιπάτου και υγείας, εντός της

οποίας επιτρέπεται η δόμησις μόνον κτηρίων αναψυχής και πολιτιστικών εκδηλώσεων, μικρού εμβαδού (μέχρι 150 τετραγωνικών μέτρων) και χαμηλού ύψους (μέχρι 3,50 μέτρων με στέγην ύψους το πολύ 2 μέτρων). Εντός της εν λόγω ζώνης επιτρέπεται μόνον η κατασκευή του απαραίτητου δικτύου οδών και πεζοδρόμων, απαγορεύεται δε η ανόρυξις και εκμετάλλευσις μεταλλείων και λατομείων, πλην των ήδη (κατά το έτος 1978) λειτουργούντων και μέχρι λήξεως της αδείας των, ως και πασά ετέρα επέμβασις, η οποία θα κατέστρεφε το γεωφυσικόν ανάγλυφον και 2) Η ζώνη Β, χαρακτηριζόμενη ως περιοχή εγκαταστάσεων μόνον κοινωφελών λειτουργιών, εντός της οποίας επιτρέπεται η δόμησις μόνον κτηρίων χρήσεως αθλητισμού, πολιτιστικών εκδηλώσεων, νοσοκομείων και θεραπευτηρίων εν γένει, διδαστηρίων, ορφανοτροφείων, ασύλων και εν γένει κτηρίων προς εξυπηρέτησιν αναλόγων ευαγών σκοπών, η δημιουργία αλσών, πάρκων και εν γένει χώρων πρασίνου, ως και η ανόρυξις φρεάτων και αιΐ συναφείς αντλητικάι εγκαταστάσεις και υδαταποθήκαι. Η δια των ανωτέρω ρυθμίσεων του ως άνω π.δ/τος προστασία του Υμηττού είναι σύμφωνος και προς τας περί προστασίας του περιβάλλοντος διατάξεις του άρθρου 24 του Συντάγματος, η οποία περιλαμβάνει και την προστασίαν των ορέων ως ευπαθών οικοσυστημάτων και προς τας διατάξεις του άρθρου 3 παρ. 3 περίπτ. α του ν. 1515/1985 "Ρυθμιστικό σχέδιο και πρόγραμμα προστασίας περιβάλλοντος της ευρύτερης περιοχής της Αθήνας" (ΦΕΚ 18 τ. Α'), δια των οποίων επιβάλλεται, δια την επίτευξιν του στόχου εξελίξεως της ευρύτερος περιοχής των Αθηνών "... η οικολογική ανασυγκρότηση, ανάδειξις και προστασία του αττικού τοπίου, των ορεινών όγκων, των τοπίων φυσικού κάλλους και των ακτών". Εκ της ως άνω δε διατάξεως του Συντάγματος προκύπτει ότι δεν είναι σύμφωνος προς αυτήν και, κατ' ακολουθίαν, είναι, κατ' αρχήν, ανεπίτρεπτος πάσα επιδείνωσις του καθεστώτος προστασίας είτε δια της μειώσεως της επιφανείας των ζωνών προστασίας είτε δια της επιβαρύνσεως αυτών με δραστηριότητας ασυμβίβαστους προς τον βασικόν προορισμόν των ως άνω χώρων πρασίνου. Τοιαύτη επιδείνωσις του καθεστώτος περιβαλλοντικής προστασίας των ως άνω ζωνών του όρους Υμηττού θα ήτο ανεκτή, κατά τα εις την προηγουμένην σκέψιν εκτεθέντα, εάν, μετ' εκτίμησιν και στάθμησιν άλλων παραγόντων, αναγομένων εις το γενικώτερον εθνικόν και δημόσιον συμφέρον, μεταξύ των οποίων είναι και η βελτίωσις της ποιότητος ζωής, η άνοδος του βιοτικού επιπέδου και η αρμονική και ισόρροπος ανάπτυξις των οικονομικών δραστηριοτήτων, διεπιστούτο ητιολογημένως η ανάγκη να επιτραπή, προς εξυπηρέτησιν των σκοπών αυτών, η κατασκευή έργου, η εκ του οποίου ωφέλεια υπερακοντίζει τους εκ της μειώσεως της περιβαλλοντικής προστασίας κινδύνους.

Τούτο, όμως, τελεί υπό την αυτονόητον προϋπόθεσιν ότι εξαντλήθησαν όλα τα άλλα δυνατά μέσα δια την επιδίωξιν του ως άνω, αναγομένου εις το γενικώτερον δημόσιον συμφέρον σκοπού και καθίσταται αναπόφευκτος η πραγματοποίησις του έργου αυτού, η οποία, εις την περίπτωσιν αυτήν, θα πρέπει να επιτροπή μόνον εντός του απολύτως αναγκαίου μέτρου, δια να πρόκυψη όσον το δυνατόν μικρότερα διακινδύνευσις επιβλαβών περιβαλλοντικών επιπτώσεων.

6. Επειδή, δια της προσβαλλομένης υπ' αριθμ. 88547/26.11.2002 κοινής αποφάσεως των Υπουργών Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων, Ανάπτυξης και Πολιτισμού και του Υφυπουργού Υγείας ενεκρίθησαν οι περιβαλλοντικοί όροι δια το έργον της επεκτάσεως του Κέντρου Υπερυψηλής Τάσεως (Κ.Υ.Τ.) 400/150 «V Αργυρούπολεως. Το εν λόγω επεκτεινόμενον Κέντρον Υπερυψηλής Τάσεως (Κ.Υ.Τ.) ευρίσκεται, όπως αναφέρεται και εις την ως άνω κοινήν υπουργικήν απόφασιν, εντός της κατά το π.δ. της 31.8.1978 (ΦΕΚ 544/20.10.1978 τ. Δ') Β' ζώνης προστασίας του όρους Υμηττού, έχει δε χωροθετηθή προς κατασκευήν και εγκατάστασιν εις το σημείον αυτό δια του άρθρου 24 του ν. 2516/1997 "Ίδρυση και λειτουργία βιομηχανικών και βιοτεχνικών εγκαταστάσεων και άλλες διατάξεις" (ΦΕΚ 159 τ. Α') και δια του άρθρου 3 του ν.2947/2001[ "θέματα Ολυμπιακής Φιλοξενίας, Έργων Ολυμπιακής υποδομής και άλλες διατάξεις" (ΦΕΚ 228 τ. Α'). Ειδικώτερον εις μεν το άρθρον 24 του ν. 2516/1997 ωρίσθησαν τα εξής : "1. Εντός της Β' ζώνης προστασίας του Υμηττού σε γήπεδο κείμενο στα διοικητικά όρια των Δήμων Αργυρούπολης και Ηλιούπολης, όπως φαίνεται στο συνδημοσιευόμενον χάρτη κλιμ. 1:5000 με τα στοιχεία ΑΒΓΔΕ, επιτρέπεται η κατασκευή Κέντρου Υπερυψηλής Τάσης Αργυρούπολης της ΔΕΗ. Προ της ολοκλήρωσης της εγκατάστασης επιβάλλεται η διαμόρφωση ζώνης υψηλού πρασίνου μεταξύ των εγκαταστάσεων και του οικιστικού ιστού. 2. Εντός των ορίων των ζωνών προστασίας του Υμηττού επιτρέπεται η διέλευση των απολύτως απαραίτητων γραμμών μεταφοράς υψηλής τάσεως ηλεκτρικού ρεύματος, η χωροθέτηση των οποίων εγκρίνεται κατά την κειμένη νομοθεσία", εις την παρ. 1 δε του άρθρου 3 του ν. 2947/2001 ωρίσθησαν τα ακόλουθα : "Για την τέλεση των Ολυμπιακών Αγώνων του 2004 χωροθετούνται τα ακόλουθα έργα ηλεκτροδότησης στην Αττική, όπως αυτά αναλυτικά αναφέρονται κατωτέρω και απεικονίζονται στο διάγραμμα υπό κλίμακα 1:50.000 που θεωρήθηκε από τον Προϊστάμενο του Οργανισμού Ρυθμιστικού Σχεδίου Αθήνας και του οποίου αντίτυπο σε φωτοσμίκρυνση δημοσιεύεται με το νόμο αυτόν στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως. 1. Κέντρο Υπερυψηλής Τάσεως 400/150 KV Αργυρούπολης ... 2. Εναέρια γραμμή 400 KV Λαυρίου

- Αργυρούπολης ...". Δια της προσβαλλομένης κοινής υπουργικής απόφασης επισημαίνονται απλώς "οι ειδικές οριακές τιμές εκπομπής ρυπαντικών φορτίων και συγκεντρώσεων σύμφωνα με τις ισχύουσες διατάξεις" και "οι ειδικές οριακές τιμές στάθμης θορύβου και δονήσεων σύμφωνα με τις ισχύουσες διατάξεις" και περαιτέρω καθορίζονται "τα τεχνικά έργα και μέτρα αντιμετώπισης της υποβάθμισης του περιβάλλοντος που επιβάλλεται να κατασκευασθούν ή να ληφθούν". Τα μέτρα αυτά συνίστανται α) εις την διαμόρφωσιν της διατάξεως του ΚΥΤ κατά τρόπον ώστε όλαί ηλεκτρομηχανολογικαί εγκαταστάσεις να ευρίσκωνται προς το κέντρον και το νοτιοανατολικόν τμήμα του γηπέδου (προς τον Υμηττόν), ώστε να δημιουργήται ικανοποιητικός χώρος μεταξύ των εγκαταστάσεων και της περιφράξεως προκειμένου να διαμορφωθή ζώνη υψηλού πρασίνου μεταξύ των εγκαταστάσεων και του οικιστικού ιστού και β) εις την τοποθέτησιν του ηλεκτρομηχανολογικού εξοπλισμού εις ευθείαν απόστασιν μεγαλυτέραν των εκατό μέτρων από των πλησιέστερων κατοικιών, κατά τα λοιπά δε εις την προσβαλλομένην απόφασιν καθορίζονται τα ληπτέα μέτρα δια την αποφυγήν δυσμενών επιπτώσεων εις το περιβάλλον κυρίως κατά το στάδιον κατασκευής του έργου και γίνεται γενική παραπομπή εις τους περιβαλλοντικούς όρους οι οποίοι αναφέρονται εις την Μελέτην Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων. Τέλος εις την τελευταίαν ταύτην, όπως και εις την προσβαλλομένην κοινήν υπουργικήν απόφασιν, αναφέρεται ότι ως χώρος εγκαταστάσεως του επιδίκου Κ.Υ.Τ. επελέγη ο χώρος εις τον οποίον τούτο ήτο εγκατεστημένον (με χαμηλοτέραν τάσιν) από 25ετίας και είχε χωροθετηθή δια του ν. 2517/1997, περίπτωση δε αλλαγής της θέσεως του δεν υπάρχει λόγω κυρίως του τεραστίου κόστους και της "απαγορευτικής χρονικής καθυστερήσεως", η οποία θα προέκυπτε και λόγω της πολύ μεγάλης εκτάσεως εις την οποίαν εκτείνεται η Β' ζώνη προστασίας του Υμηττού ένεκα της οποίας είναι αδύνατον να ευρέθη νέα θέσις εκτός της ζώνης αυτής. Ούτε όμως εις την προσβαλλομένην κοινήν υπουργικήν απόφασιν ούτε εις την δι' αυτής εγκριθείσαν Μελέτην Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων αιτιολογείται επαρκώς η αναγκαιότης της κατασκευής, εις την προστατευομένην περιοχήν της Β' ζώνης του Υμηττού, του ως άνω έργου, μη συμβατού, κατ' αρχήν, προς την προστασίαν της οικολογικής ισορροπίας του όρους αυτού, έχοντος ιδιαίτεραν βαρύτητα δια την Αττικήν, ένθα αι λιταί συμμετρικαί γραμμαί του δημιουργούμενου υπ' αυτού τοπίου είναι αρρήκτως συνδεδεμένοι με την φυσικήν και πολιτιστικήν ταυτότητα της περιοχής, καθ' όσον ούτε η χωροθέτησις του έργου δια του άρθρου 24 του νόμου 2517/1997 (και μεταγενεστέρως δια του άρθρου 3 του ν. 2947/2001), δια διατάξεως δηλαδή μη συναδούσης προς τας διατάξεις του άρθρου 24 του Συντάγματος περί προστασίας

του περιβάλλοντος, δύναται να αποτελέση νόμιμον έρεισμα της εν λόγω αποφάσεως ούτε η μεγάλη έκτασις της Β' ζώνης προστασίας του Υμηττού δύναται να δικαιολόγηση, αυτή καθ' εαυτήν, παραβίασιν της προστασίας της άνευ ετέρου, χωρίς δηλαδή την αναζήτησιν εναλλακτικής λύσεως προς αποφυγήν ή τουλάχιστον περιορισμόν της υποβαθμίσεως και επιδεινώσεως του περιβάλλοντος, αναζήτησιν, ήτις δεν προκύπτει, ούτε εκ της προσβαλλομένης αποφάσεως ούτε εκ των στοιχείων του φακέλου, ότι επεχειρήθη υπό της διοικήσεως. Δια τον λόγον αυτόν, βασίμως δια της υπό κρίσιν αιτήσεως προβαλλόμενον, η προσβαλλομένη απόφασις είναι ακυρωτέα. Κατά την γνώμην όμως δώδεκα μελών του Δικαστηρίου, ήτοι του Προέδρου Χρ. Γεραρή και των Συμβούλων Ηλ. Παπαγεωργίου, Π. Χριστόφορου, Γ. Παναγιωτοπούλου, Δ. Κωστοπούλου, Γ. Παπαμεντζελοπούλου, Ν. Σκλία, Δ. Πετρούλια, Αν. Γκότση, Ν. Μαρκουλάκη, Γ. Σγουρόγλου και Αθ. Καραμιχαλέλη η έγκρισις της Μελέτης Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων δια της προσβαλλομένης κοινής υπουργικής αποφάσεως πρέπει να θεωρηθή νομίμως ητιολογημένη διότι, ναι μεν κατά τας διατάξεις του άρθρου 24 του Συντάγματος τα δάση και αι δασικοί εκτάσεις απολαύουν, κατ' αρχήν, ιδιαίτερας περιβαλλοντικής προστασίας, όμοιας δε προστασίας απολαύουν και τα όρη και ιδίως ο Υμηττός δυνάμει των ειδικών διατάξεων του από 31.8.1978 π.δ/τος, εξ αυτών όμως ουδόλως αποκλείεται η, κατ' εκτίμησιν και στάθμησιν άλλων παραγόντων, αναγομένων εις το γενικώτερον δημόσιον συμφέρον και συνδεομένων προς άλλους σκοπούς, επιδίωξις της παραλλήλου ικανοποιήσεως των σκοπών τούτων, απολαυόντων και αυτών συνταγματικής προστασίας δυνάμει άλλων διατάξεων του Συντάγματος, όπως είναι η αρμονική και ισόρροπος ανάπτυξις των οικονομικών δραστηριοτήτων και της οικονομικής αναπτύξεως εν γένει, η άνοδος του βιοτικού επιπέδου και η βελτίωσις της ποιότητος της ζωής. Εν όψει των ανωτέρω και λαμβανομένων υπ' όψει: α) του ότι δια της εγκαταστάσεως του περί ου η προσβαλλομένη απόφαση Κ.Υ.Τ. εξυπηρετούνται βασικοί ανάγκαι μεγάλου αριθμού κατοίκων της περιοχής της πρωτευούσης και βελτιώνεται αναμφισβητήτως η ποιότης της ζωής των, β) του ότι το περί ου η προσβαλλομένη κοινή υπουργική απόφασις ΚΥΤ, το οποίον απλώς επεκτείνεται, είναι εγκατεστημένον και λειτουργεί εις τον ως άνω χώρον από πολλών ετών, όπως δε προκύπτει εκ των στοιχείων του φακέλου, ολόκληρον το δίκτυον μεταφοράς και διανομής ηλεκτρικής ενεργείας του ανατολικού και νοτιοανατολικού τμήματος της πρωτευούσης έχει κατασκευασθή με κέντρον το ως άνω ΚΥΤ και ένεκα τούτου τυχόν τροποποιήσις του δικτύου θα συνεπήγετο εκτεταμένας και μακροχρονίους διακοπάς ρεύματος, ενώ, εξ άλλου, ουδόλως προκύπτει εκ των στοιχείων του φακέλου σοβαρά

επιδείνωσις, από απόψεως περιβάλλοντος, του χώρου και της εν γένει περιοχής εκ της αναβαθμίσεως του ΚΥΤ και γ) του ότι η ζώνη Β' προστασίας του Υμηττού είναι πράγματι πολύ εκτεταμένη ώστε αφ' ενός μεν να είναι μικρός εκτάσεως η περιβαλλοντική υποβάθμισις και επιδείνωσις του χώρου, αφ' ετέρου δε να είναι εκ των πραγμάτων αδύνατος η εξεύρεση νέας θέσεως δια το ΚΥΤ, εκτός της ζώνης Β', προς εξυπηρέτησιν βασικών, κατά τα ανωτέρω, αναγκών των κατοίκων της περιοχής, η έγκρισις της Μελέτης Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων του εις τον ανωτέρω χώρον εγκαταστημένου Κ.Υ.Τ. Αργυρουπόλεως θα έπρεπε να θεωρηθή, κατά την ανωτέρω μειοψηφήσασαν γνώμην, νομίμως και επαρκώς ητιολογημένη, ο δε περί του αντιθέτου λόγος ακυρώσεως της υπό κρίσιν αιτήσεως θα έπρεπε να κριθή απορριπτέος ως αβάσιμος.»

## Σχόλιο

Εικοσιπέντε περίπου έτη μετά την εμφάνιση της «φιλοπεριβαλλοντικής» νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας[1] έχει διαμορφωθεί ένα εντυπωσιακό νομολογιακό απόθεμα για το «περιβαλλοντικό Σύνταγμα»[2]. Τα τελευταία χρόνια μάλιστα έχουν εκδοθεί αποφάσεις, οι οποίες εξειδικεύουν με ιδιαίτερα αναλυτικό τρόπο την περιβαλλοντική προστασία. Οι αποφάσεις αυτές έχουν ευρύτερη σημασία, πέρα από τα *in concreto* ζητήματα που επιλύουν κάθε φορά, αφού συνθέτουν ουσιαστικά το βασικό κανονιστικό πλαίσιο, το οποίο οφείλουν να σέβονται ο νομοθέτης, η διοίκηση και οι πολίτες. Η κανονιστική, παιδαγωγική και πολιτική λειτουργία της περιβαλλοντικής νομολογίας αποδίδεται κυρίως στον εν πολλοίς κυρίαρχο θεσμικό ρόλο που επιφυλάσσει το Σύνταγμα στον ακυρωτικό δικαστή, ως βασικού θεματοφύλακα της συνταγματικής -και όχι μόνον- νομιμότητας.

Η εξεταζόμενη απόφαση εντάσσεται σε μία σειρά σημαντικών αποφάσεων που εξέδωσε την τελευταία τριετία η Ολομέλεια του Δικαστηρίου, αρχής γενομένης με τη Σ.τ.Ε. 613/2002[3], για τα συναφή ζητήματα και ιδίως για την αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης, η οποία αναδεικνύεται κομβική για τις σχετικές δικαιοτικές σταθμίσεις. Οι κρίσεις που περιέχονται στη μείζονα πρόταση του συλλογισμού είναι εντυπωσιακά

αναλυτικές, θυμίζουν δε αντίστοιχες νομολογιακές κρίσεις ανωτάτων δικαστηρίων άλλων χωρών, όπως του γαλλικού Conseil d'Etat.

I

Στο επίκεντρο βρίσκεται και στην περίπτωση αυτή η αρχή της «αειφόρου» ή «βιώσιμης ανάπτυξης», την οποία θεμελιώνει στο συνδυασμό των άρθρων 24 και 106 Συντ., ιδίως μάλιστα στο τελευταίο. Αξίζει να σημειωθεί ότι είναι η πρώτη ίσως φορά που το Δικαστήριο φαίνεται να παίρνει αποστάσεις από την ταύτιση της «αρχής της αειφορίας», η οποία περιλήφθηκε ως γνωστόν με την αναθεώρηση του 2001 στο άρθρο 24 παρ. 1 Συντ., με την αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης. Κατά την ορθότερη άποψη, η πρώτη αρχή αναφέρεται στα περιβαλλοντικά αγαθά (αρχή περιβαλλοντικής αειφορίας), με την οποία άλλωστε συνδέεται ιστορικά, ενώ η δεύτερη είναι σημαντικά ευρύτερη και αποβλέπει στη σύνθεση και εξισορρόπηση της κοινωνικοοικονομικής ανάπτυξης, από τη μία πλευρά, και της περιβαλλοντικής προστασίας, από την άλλη. Έτσι, η πρώτη εντάσσεται στον τρίτο «πυλώνα» της δεύτερης αρχής (περιβάλλον). Η αρχή της αειφορίας κατοχυρώνεται πλέον ρητά στο άρθρο 24 παρ. 1 Συντ., ενώ η σύνθετη αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης θεμελιώνεται στον συνδυασμό ιδίως των άρθρων 24 και 106 Συντ., όπως ακριβώς συνέβαινε και πριν από την αναθεώρηση του 2001.

Η άποψη που διαλαμβάνει ότι οι εν λόγω συνταγματικές αρχές ταυτίζονται συγκρούεται εν πρώτοις με τη γραμματική διατύπωση του άρθρου 24 παρ. 1 Συντ., το οποίο δεν αναφέρεται σε «ανάπτυξη» αλλά απλώς σε «αειφορία». Η «συμπλήρωση» του γραμματικού νοήματος της διάταξης με την προσθήκη από τον ερμηνευτή της έννοιας «ανάπτυξη» εμφανίζεται προβληματική. Εξάλλου, μία τέτοια «διορθωτική» ερμηνεία της θα είχε σοβαρές κανονιστικές επιπτώσεις στο συνολικό σύστημα περιβαλλοντικής προστασίας που διασφαλίζει το άρθρο 24 Συντ., αφού θα παρεισέφρευε μια σύνθετη και εξισορροπιστική αρχή στον κανονιστικό, πολιτικό και ιδεολογικό πυρήνα της. Αποτέλεσμα θα ήταν η νόθευση των συνταγματικών νοημάτων του άρθρου 24 και η εν μέρει αντιστροφή του περιεχομένου της, η οποία θα



είχε μείζονες και πολλαπλασιαστικές συνέπειες στην καθαρότητα, τη λειτουργικότητα και την αποτελεσματικότητα της παρεχόμενης προστασίας.

Υπό την εκδοχή αυτή, η αναθεώρηση του 2001 θα αποτελούσε σαφή οπισθοδρόμηση για την περιβαλλοντική προστασία. Θα συνιστούσε το μοναδικό παράδειγμα απομείωσης της συνταγματικής προστασίας, και μάλιστα στο κανονιστικό πεδίο ενός θεμελιώδους δικαιώματος του οποίου η σημασία και η ηθικοπολιτική αξία του μεγιστοποιήθηκαν τις τελευταίες δεκαετίες, ενόψει ιδίως αφενός της αύξησης των οικολογικών κινδύνων και αφετέρου της ανάπτυξης σταδιακά περιβαλλοντικής συνείδησης στους πολίτες. Επομένως, δεν μπορεί να νοηθεί εν προκειμένω τέτοια «διορθωτική» ερμηνεία με την προσθήκη στο άρθρο 24 παρ. 1 Συντ. της έννοιας «ανάπτυξη», την οποία ούτε ο αναθεωρητικός νομοθέτης ούτε οι εμπνευστές της προσθήκης αυτής απετόλμησαν να πράξουν, αν θεωρήσουμε ότι το επιδίωξαν. Τέλος, τυχόν υιοθέτηση της «διορθωτικής» ερμηνείας θα ερχόταν εν προκειμένω σε αντίθεση με τις βασικές αρχές *in dubio pro libertatis* και *in dubio pro societatis*, οι οποίες απορρέουν από τις θεμελιώδεις αρχές του κράτους δικαίου και του κοινωνικού κράτους, αντίστοιχα.

## II

Εκτός από τις διατάξεις του άρθρου 24 και του άρθρου 106 Συντ., το Δικαστήριο προσφεύγει στις Συνθήκες για την Ευρωπαϊκή Ένωση και την Ευρωπαϊκή Κοινότητα, ειδικότερα δε στο άρθρο 2 ΣυνθΕΕ και στο άρθρο 2 ΣυνθΕΚ, τα οποία αφορούν τους «στόχους» και την «αποστολή» της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, αντίστοιχα. Τέλος, η απόφαση αναφέρεται και στο άρθρο 174 παρ. 2 ΣυνθΕΚ, όπου θεμελιώνεται η κοινοτική περιβαλλοντική προστασία. Η αναγωγή στο πρωτογενές ενωσιακό δίκαιο προκειμένου να θεμελιωθεί η αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης έχει εν προκειμένω σαφώς επικουρική λειτουργία. Η αναφορά των διατάξεων αυτών είναι ωστόσο μάλλον ονομαστική.

### III

Η ερμηνευτική προσέγγιση τόσο του άρθρου 24 Συντ. όσο και της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης, καθώς και η συναγωγή πορισμάτων από αυτά πραγματοποιούνται κατά τρόπο υποδειγματικό. Σύμφωνα με την απόφαση, κατά τη λήψη μέτρων για την προστασία του περιβάλλοντος τα κρατικά όργανα πρέπει «να προβαίνουν εις εκτίμησιν και στάθμισιν και άλλων παραγόντων, αναγομένων εις το γενικώτερον εθνικόν και δημόσιον συμφέρον, όπως είναι οι συνδεόμενοι προς τους σκοπούς της αξιοποιήσεως του εθνικού πλούτου, της ενισχύσεως της περιφερειακής αναπτύξεως εν γένει, της ανόδου του βιοτικού επιπέδου και της βελτιώσεως της ποιότητας ζωής και να επιδιώκουν την παράλληλον ικανοποίησιν και των εν λόγω σκοπών... Κατά την στάθμισιν δε αυτήν, τα αρμόδια όργανα της Πολιτείας πρέπει, κατ' εφαρμογήν των απορρεουσών εκ των ανωτέρω διατάξεων αρχών της προλήψεως και προφυλάξεως εις τον τομέα προστασίας του περιβάλλοντος, να λαμβάνουν προεχόντως υπόψιν την τυχόν ύπαρξιν ιδιαιτέρου κινδύνου δια το φυσικόν περιβάλλον εκ της κατασκευής και λειτουργίας του συγκεκριμένου έργου ή της αναπτύξεως της συγκεκριμένης δραστηριότητας και να παρέχουν την έγκρισίν των μόνον αν διαπιστώνουν ητιολογημένως ότι τα προσδοκώμενα οφέλη από τον εν λόγω έργο ή δραστηριότητα υπερακοντίζουν τας επαπειλουμένας, λόγω του κατά τα ανωτέρω κινδύνου, δυσμενείς δια το περιβάλλον συνεπείας... Η κατά τα ανωτέρω επιβαλλομένη στάθμισις συναρτάται εκάστοτε προς το είδος και την έκτασιν της επαπειλουμένης βλάβης και την φύσιν της εξυπηρετούμενης δια της εκτελέσεως του έργου ανάγκης». Επομένως, η δικαιική στάθμιση αποτελεί αναγκαίο όρο για να κριθεί ποιο από τα επιμέρους διακυβευόμενα αγαθά έχει σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση προτεραιότητα<sup>[4]</sup>.

### IV

Η επιδείνωση του καθεστώτος προστασίας ιδίως των οικολογικά ευαίσθητων

περιοχών, όπως είναι τα όρη, δεν είναι κατ' αρχήν επιτρεπτή, παρά μόνον αν η στάθμιση παραγόντων, όπως είναι η βελτίωση της ποιότητας ζωής, η άνοδος του βιοτικού επιπέδου και η αρμονική και ισόρροπη ανάπτυξη των οικονομικών δραστηριοτήτων τη δικαιολογούσε. Επομένως, το «περιβαλλοντικό κεκτημένο» δεν είναι απόλυτο. Επιδέχεται αποκλίσεων μόνον όμως αν η ωφέλεια από το συγκεκριμένο έργο «υπερακοντίζει τους εκ της μείωσης της περιβαλλοντικής προστασίας κινδύνους».

### V

Ενώ η συναγωγή των ανωτέρω ερμηνευτικών πορισμάτων από την αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης είναι μάλλον ευχερής, η εξειδίκευση και εφαρμογή τους είναι αντίθετα συχνά δυσχερής. Οι αναγκαίες σταθμίσεις στις οποίες προβαίνει ο δικαστής είναι συνήθως εξαιρετικά σύνθετες, πολύπλοκες και οριακές. Εδώ υπεισέρχονται και οι λεγόμενες «προερμηνευτικές» αντιλήψεις του, οι οποίες, στον βαθμό που συνάδουν με τις σχετικές συνταγματικές προβλέψεις και εναρμονίζονται με τη γενικότερη λογική που διέπει το συνταγματικό μας σύστημα, είναι θεσμικά θεμιτές και επιστημολογικά αυτονόητες. Πρόβλημα τίθεται όταν ως «προερμηνευτικές» αντιλήψεις νοούνται οι αντιλήψεις που έχει ο εφαρμοστής ενόψει ιδίως του δικού του αξιακού κώδικα, ανεξάρτητα από τον κώδικα αξιών που ενσωματώνει το Σύνταγμα. Πράγματι, από το συνταγματικό κείμενο απορρέουν αρχές και αξίες, οι οποίες διαμορφώνουν ένα συνολικό σύστημα δεσμευτικό για τον ερμηνευτή του. Ο δικαστής δεν είναι λοιπόν ελεύθερος κατά το στάδιο των σχετικών δικαιοκίνων σταθμίσεων. Οριοθετείται από τις εν λόγω συνταγματικές αρχές και αξίες, καθώς και από μια σειρά βασικών μεθοδολογικών παραδοχών που υιοθετούνται από την επιστήμη, όπως είναι λ.χ. η ισοδυναμία των συνταγματικών διατάξεων, η πρακτική αρμονία τους, η νομική δεσμευτικότητά τους, η εξελικτική προσαρμογή των νοημάτων τους κ.ο.κ.

Στο πεδίο των δικαιοκίνων σταθμίσεων ο δικαστής έχει ως βασικό γνώμονα την αρχή της αναλογικότητας<sup>[5]</sup>, ιδίως δε την *stricto sensu* αναλογικότητα και την αναγκαιότητα, όπως αυτές νοούνται στην περιβαλλοντική προστασία. Μέσα από την

αρχή αυτή, η οποία απορρέει τόσο από τις αρχές του κοινωνικού κράτους δικαίου (άρθρο 25 παρ. 1 Συντ.) και της βιώσιμης ανάπτυξης (ιδίως άρθρα 24 και 106 Συντ.), όσο και, σε τελική ανάλυση, από τις ανωτέρω μεθοδολογικές παραδοχές, διυλίζονται τα επιμέρους κανονιστικά νοήματα και πραγματοποιείται η υπαγωγή των πραγματικών στοιχείων της υποθέσεως σε αυτά.

## VI

Στην εξεταζόμενη περίπτωση το Δικαστήριο έκρινε τη συνταγματικότητα νομοθετικών διατάξεων και διοικητικών πράξεων που αφορούν το έργο του Κέντρου Υπερυψηλής Τάσης της Δ.Ε.Η. στην Αργυρούπολη. Τα συγκρουόμενα εν προκειμένω αγαθά ήταν από τη μια πλευρά το ευαίσθητο και προστατευόμενο οικοσύστημα της περιοχής του όρου Υμηττός και, από την άλλη, το δημόσιο συμφέρον που εξυπηρετεί το εν λόγω έργο για το βιοτικό επίπεδο και την ποιότητα ζωής των κατοίκων του Λεκανοπεδίου συνολικά, αφού, ως γνωστόν, η παραγωγή και διακίνηση ηλεκτρικής ενέργειας συνιστά ένα από τα σπουδαιότερα δημόσια αγαθά.

Θα ήταν ασφαλώς δύσκολο να υπεισέλθει κανείς στην ουσία χωρίς να γνωρίζει επαρκώς τα στοιχεία του φακέλου της υπόθεσης. Θα μπορούσε, ωστόσο, να διαπιστώσει ότι η αιτιολογία της πλειοψηφούσας άποψης είναι μάλλον συνοπτική σε σχέση αφενός με την αναμενόμενη για ένα τόσο σημαντικό ζήτημα και αφετέρου με τις αναλυτικές ερμηνευτικές κρίσεις της απόφασης στη μείζονα πρόταση, οι οποίες προϊδεάζουν για ανάλογη αιτιολόγηση. Κατά την άποψη αυτή, στην επίμαχη έγκριση της σχετικής Μελέτης Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων «δεν αιτιολογείται επαρκώς η αναγκαιότητα της κατασκευής» του έργου στην προστατευόμενη αυτή περιοχή. Επιπλέον, δεν προκύπτει η εξέταση εναλλακτικών λύσεων. Η λιτή αυτή αιτιολογία φαίνεται πάντως να βασίζεται στο ζητούμενο. Δεν προκύπτουν έτσι με καθαρότητα οι σχετικές σταθμίσεις, αφού πρωτίστως δεν γίνεται καμία αναφορά στο δημόσιο συμφέρον που εξυπηρετεί το έργο ούτε στην έκταση και το μέγεθος της ζημίας που θα υποστεί το περιβάλλον ούτε, τέλος, στην ύπαρξη ενδεχόμενων κινδύνων από τη λειτουργία του, όπως θα επέβαλαν οι αρχές της πρόληψης και της προφύλαξης.

Αντίθετα, πολύ πιο αναλυτική και τεκμηριωμένη εμφανίζεται η άποψη της μειοψηφίας, η οποία υποστηρίχθηκε από δώδεκα μέλη του Δικαστηρίου. Στην περίπτωση αυτή οι σταθμίσεις είναι διαυγέστερες και πειστικότερες, ενώ συγχρόνως θεμελιώνονται σε συγκεκριμένα στοιχεία. Τα στοιχεία αυτά της αιτιολογίας είναι αναγκαία προκειμένου να μην παρατηρούνται άσκοπες και επικίνδυνες εντάσεις και τριβές ανάμεσα στη δικαστική λειτουργία, από τη μια πλευρά και τη νομοθετική και την εκτελεστική λειτουργία, από την άλλη, στις οποίες άλλωστε αναγνωρίζεται η προτεραιότητα για τη θέσπιση κανόνων δικαίου και την εφαρμογή τους, αντίστοιχα.

Αξίζει, τέλος, να σημειωθεί ότι το γεγονός πως το επίμαχο έργο εντάσσεται στα έργα Ολυμπιακής Υποδομής, σύμφωνα με τον ν. 2947/2001, δεν φαίνεται να επηρέασε το Δικαστήριο. Είναι εντυπωσιακή η μεταστροφή που φαίνεται να παρατηρείται στην πρόσφατη νομολογία του Σ.τ.Ε., η οποία, αντίθετα με την προγενέστερη, φαίνεται ότι, μετά την ολοκλήρωση των Ολυμπιακών Αγώνων του 2004, είτε αγνοεί είτε, στην καλύτερη περίπτωση, οριοθετεί με ιδιαίτερη προσοχή το δημόσιο συμφέρον που εξυπηρέτησαν πολλά από τα λεγόμενα «Ολυμπιακά» Έργα.

[1] Βλ. Απ. Παπακωνσταντίνου, Το άρθρο 24 του Συντάγματος ως πεδίο νομικο-πολιτικής έντασης στην πρόσφατη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, Νόμος και Φύση 1997, σ. 573 επ.

[2] Βλ. Γ. Παπαδημητρίου, Το περιβαλλοντικό Σύνταγμα. Θεμελίωση, περιεχόμενο και λειτουργία, Νόμος και Φύση 1994, σ. 375 επ.

[3] Πρβλ. Απ. Παπακωνσταντίνου, Παρατηρήσεις στη Σ.τ.Ε. Ολομ. 613/2002, ΕΔΔΔΔ 2002, σ. 580 επ.

[4] Πρβλ. Γ. Παπαδημητρίου/Α. Παπακωνσταντίνου, Η συνταγματικότητα των περιορισμών στην ιδιοκτησία για την αποκατάσταση περιβαλλοντικής ζημίας (γνμδτ), [www.nomosphysics.org.gr](http://www.nomosphysics.org.gr) (Απρίλιος 2004).

[5] Πρβλ. Γ. Παπαδημητρίου/Απ. Παπακωνσταντίνου, Συλλογικά συστήματα για την εναλλακτική διαχείριση συσκευασιών (γνμδτ), ΠερΔικ τ. 1 (2005), σ. 52-53. Επίσης βλ.

Ευ. Κουτούπα – Ρεγκάκου, Δίκαιο του Περιβάλλοντος, 2005, σ. 149.

**Σ.τ.Ε. 1567/2005**

**[Γήπεδο Ποδοσφαίρου Α.Ε.Κ.]**

Πρόεδρος: *Κ. Μενουδάκος*, Αντιπρόεδρος

Εισηγητής: *Π. Πικραμμένος*, Σύμβουλος

Ημερομηνία δημοσίευσης: *19.05.2005*

**Οικιστικό περιβάλλον. Ρυμοτομικά σχέδια. Έγκριση περιβαλλοντικών όρων. Διάκριση λειτουργιών. Περιβαλλοντική πληροφόρηση.** Οι διατάξεις του άρθρου 11 του ν. 3207/2003, οι οποίες τροποποιούν το άρθρο 19 του ν. 3044/2002 για τη μεταβολή του ρυμοτομικού σχεδίου της Ν. Φιλαδέλφειας στο χώρο του Σταδίου της Α.Ε.Κ., αντίκεινται στην αρχή της διάκρισης των λειτουργιών (άρθρο 26 Συντ.). Η θέσπιση ατομικών ρυθμίσεων χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού με τυπικό νόμο είναι δυνατή μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις, η συνδρομή των οποίων πρέπει να προκύπτει από τις προπαρασκευαστικές εργασίες του. Η θέσπιση με νόμο χωροταξικών και πολεοδομικών ρυθμίσεων είναι συνταγματικά επιτρεπτή μόνον εφόσον έχει ψηφισθεί μετά από εκτίμηση ειδικής επιστημονικής μελέτης. Οι διατάξεις του άρθρου 19 του ν. 3044/2002 αντίκεινται στα άρθρα 4, 24 και 26 του Συντάγματος. Παραπέμπεται η υπόθεση στην Ολομέλεια του Δικαστηρίου.

**Βασικές σκέψεις**

«6. Επειδή, ενόψει των πιο πάνω ρυθμίσεων του άρθρου 11 του ν. 3207/2003 ανακύπτει προεχόντως το ζήτημα αν οι νεότερες αυτές διατάξεις συνεπάγονται κατάργηση της δίκης. Περαιτέρω, επί του ζητήματος αυτού το οποίο εξαρτάται από το κύρος των διατάξεων του νέου νόμου και, συγκεκριμένα, από την κρίση αν οι διατάξεις αυτές συνάδουν ή όχι προς το Σύνταγμα, και γενικότερα επί του ζητήματος της επιρροής του νέου νόμου (320Τ/2003) επί της υποθέσεως, το οποίο ανέκυψε οψιγενώς, εφόσον, κατά τα προεκτεθέντα ο παραπάνω νόμος δημοσιεύθηκε μετά την συζήτηση της υποθέσεως στο ακροατήριο και ενώ αυτή ήταν υπό διάσκεψη, τίθεται το ερώτημα αν το Δικαστήριο πρέπει, κατ' εφαρμογή της αρχής της δίκαιης δίκης, να δώσει την δυνατότητα στους διαδίκους να διατυπώσουν τις απόψεις τους και επομένως αν πρέπει να αναβάλει την εκδίκαση της υποθέσεως για τον λόγο αυτόν (Βλ. Σ.Ε. 1648, 1649/1994). Κατά την γνώμη που επικράτησε στο Τμήμα, δεν επιβάλλεται στην προκειμένη περίπτωση να αναβληθεί η εκδίκαση της υποθέσεως διότι εάν, κατά τα ανωτέρω εκτεθέντα, κριθεί ότι υφίσταται αντίθεση του άρθρου 11 του ν. 3207/2003 προς το Σύνταγμα, η υπόθεση θα παραπεμφθεί στην Ολομέλεια, σύμφωνα με την διάταξη του άρθρου 100 παρ. 5 του Συντάγματος και συνεπώς οι διάδικοι θα έχουν την δυνατότητα να διατυπώσουν τις απόψεις τους επί της επιρροής του εν λόγω νόμου στην υπόθεση κατά την συζήτηση ενώπιον του σχηματισμού αυτού. Κατά την ειδικότερη δε άποψη που υπεστήριζαν ο Σύμβουλος Σ. Ρίζος και ο Πάρεδρος Θ. Αραβάνης το Δικαστήριο μπορεί σε κάθε περίπτωση να κρίνει την συνταγματικότητα των διατάξεων του νόμου, χωρίς να χρειάζεται να ακούσει τις απόψεις των διαδίκων και επομένως δεν υφίσταται θέμα αναβολής εκδικάσεως της υποθέσεως για τον λόγον αυτόν. Τέλος, κατά την άποψη του Προέδρου του Τμήματος Κ. Μενουδάκου και της Συμβούλου Α. Θεοφιλοπούλου, συντρέχει εν προκειμένω, κατ' εφαρμογή της αρχής της δίκαιης δίκης, περίπτωση αναβολής εκδικάσεως της υποθέσεως, ώστε να δοθεί η δυνατότητα στους διαδίκους να διατυπώσουν τις απόψεις τους περί της επιρροής του νεότερου ν. 3207/2003 επ' αυτής, είτε προς υποστήριξη, είτε προς αμφισβήτηση του κύρους του. (Πρβλ. Σ. Ε. 1648, 1649/1994)...

12. Επειδή, από τις παραπάνω διατάξεις συνάγεται ότι δεν αποκλείεται μεν η, κατ' απόκλιση από την συνήθη διοικητική διαδικασία που προβλέπεται από τις κείμενες κανονιστικού χαρακτήρα νομοθετικές διατάξεις, θέσπιση ατομικών ρυθμίσεων χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού με τυπικό νόμο, υπό την προϋπόθεση όμως ότι με τις ρυθμίσεις αυτές δεν θίγονται ατομικά δικαιώματα και δεν παραβιάζονται άλλες συνταγματικές διατάξεις ή αρχές, καθώς και οι σχετικοί ορισμοί του

κοινοτικού δικαίου. Δεδομένου ότι πρόκειται πάντως για απόκλιση από την αρχή της διακρίσεως των λειτουργιών, η θέσπιση ατομικών ρυθμίσεων χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού με τυπικό νόμο είναι δυνατή μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις, και επομένως, οι λόγοι προσφυγής στην διαδικασία αυτή πρέπει να προκύπτουν από τις προπαρασκευαστικές εργασίες του νόμου.

13. Επειδή, εξάλλου, με τις διατάξεις των παρ. 1 και 2 του άρθρου 24 του αναθεωρημένου Συντάγματος έχει αναχθεί σε συνταγματικά προστατευόμενη αξία το οικιστικό, φυσικό και πολιτιστικό περιβάλλον, από το οποίο εξαρτάται η ποιότητα ζωής και η υγεία των κατοίκων των πόλεων και των οικισμών. Οι συνταγματικές αυτές διατάξεις απευθύνουν επιταγές στο νομοθέτη (κοινό ή κανονιστικό) να ρυθμίσει την χωροταξική ανάπτυξη και πολεοδομική διαμόρφωση της χώρας με βάση ορθολογικό σχεδιασμό υπαγορευόμενο από πολεοδομικά κριτήρια, σύμφωνα με την ιδιομορφία, την φυσιογνωμία και τις ανάγκες κάθε περιοχής. Κριτήρια για την χωροταξική αναδιάρθρωση και την πολεοδομική ανάπτυξη των πόλεων και των οικιστικών εν γένει περιοχών είναι η εξυπηρέτηση της λειτουργικότητας και της αναπτύξεως των οικισμών και η εξασφάλιση των καλλίτερων δυνατών όρων διαβιώσεως των κατοίκων. (Σ. Ε. Ολ. 1528/2003).

14. Επειδή, περαιτέρω όπως προκύπτει από την διατύπωση του, το νέο εδάφιο της παρ. 2 του άρθρου 24 του Συντάγματος, το οποίο συμπληρώνει την βασική ρύθμιση περί χωροταξικής και πολεοδομικής οργανώσεως της χώρας και το οποίο ορίζει ότι "οι σχετικές τεχνικές επιλογές και σταθμίσεις γίνονται κατά τους κανόνες της επιστήμης" δεσμεύει όλα τα κρατικά όργανα, συμπεριλαμβανομένου και του κοινού νομοθέτη. Έχει δε την έννοια ότι ειδικά κατά την θέσπιση χωροταξικών και πολεοδομικών ρυθμίσεων τόσο η Διοίκηση όσο και ο κοινός νομοθέτης, (στις εξαιρετικές περιπτώσεις κατά τις, οποίες, σύμφωνα με τα αναφερθέντα στην προηγούμενη σκέψη είναι επιτρεπτό στον τελευταίο να επιβάλει με πράξη του νομοθετικού οργάνου τέτοιες ρυθμίσεις) οφείλουν προς επίτευξη του τασσομένου σκοπού της εξυπηρετήσεως της λειτουργικότητας και αναπτύξεως των οικισμών και της εξασφάλισης των καλλιτέρων όρων διαβιώσεως να λαμβάνουν υπόψη τα πορίσματα και τις εφαρμογές των επιστημών της χωροταξίας και της πολεοδομίας αλλά και κάθε άλλης επιστήμης που αφορά στην συγκεκριμένη κάθε φορά ρύθμιση. Επομένως, νομοθετική ρύθμιση με τέτοιο περιεχόμενο είναι συνταγματικώς επιτρεπτή, μόνον εφόσον έχει ψηφισθεί μετά από εκτίμηση ειδικής για την προτεινομένη ρύθμιση επιστημονικής μελέτης, (βλ. σχετικώς και την εισήγηση του εισηγητή της πλειοψηφίας κατά την αναθεώρηση του Συντάγματος και Υπουργού Πολιτισμού Ε. Βενιζέλου, κατά την οποία η διάταξη αυτή "επιτάσσει στο νομοθέτη (τυπικό και κανονιστικό) να λαμβάνη υπ' όψη του και να σταθμίσει όλα τα δεδομένα



(δηλαδή να προβαίνει σε συστηματικές και όχι αποσπασματικές ρυθμίσεις και να κάνει όλη την αναγκαία επιστημονική προεργασία). Επιτάσσει ακόμα στο νομοθέτη (τυπικό και κανονιστικό) οι τεχνικές κρίσεις και αξιολογήσεις που κάνει να γίνονται κατά τους κανόνες: της (χωροταξικής και πολεοδομικής) επιστήμης...».

### Σχόλιο

Η απόφαση αποτελεί μία από τις σημαντικότερες που έχει εκδώσει το Συμβούλιο της Επικρατείας τα τελευταία χρόνια. Με αυτήν κρίνεται σειρά νομικών ζητημάτων για την προστασία του οικιστικού ιδίως περιβάλλοντος, οριοθετείται δε η ευχέρεια του κοινού νομοθέτη να παρακάμπτει τον ακυρωτικό έλεγχο του Δικαστηρίου με την προσφυγή στη μέθοδο της άσκησης κατ' ουσίαν διοικητικού έργου από τη νομοθετική λειτουργία. Η απόφαση διακρίνεται για την υποδειγματική αιτιολογία της και για τις αναλυτικές κρίσεις που περιέχει. Τα σημαντικότερα από τα ζητήματα που κρίνει είναι τα εξής:

1. Δεν συντρέχει λόγος αναβολής της δίκης προκειμένου να παρασχεθεί η δυνατότητα στους διαδίκους να διατυπώσουν τις απόψεις τους ως προς το αν νόμος, ο οποίος δημοσιεύθηκε μετά τη συζήτηση της υποθέσεως ενώπιον του Σ.τ.Ε. και οδηγεί σε κατάργηση της δίκης, είναι αντισυνταγματικός. Παρά το γεγονός ότι η ανωτέρω άποψη που υιοθέτησε η πλειοψηφία ανταποκρίνεται στην αρχή της οικονομίας της δίκης, αφού οι διάδικοι μπορούν να αναπτύξουν τα σχετικά επιχειρήματά τους ενώπιον της Ολομέλειας του Δικαστηρίου στο οποίο παραπέμπεται η υπόθεση σύμφωνα με το άρθρο 100 παρ. 5 Συντ., ορθότερη από δογματική έποψη φαίνεται να είναι η μειοψηφούσα γνώμη, κατά την οποία η αρχή της δίκαιης δίκης επιβάλλει στην περίπτωση αυτή να δοθεί η δυνατότητα στους διαδίκους να διατυπώσουν τις απόψεις τους. Πράγματι, για το οπιγενές αυτό ζήτημα, το οποίο είναι κρίσιμο για την εξέλιξη της δίκης, επιβάλλεται, ενόψει του δικαιώματος παροχής δικαστικής προστασίας (άρθρο 20 παρ. 1 Συντ., σε συνδυασμό με άρθρο 25 παρ. 1 εδ. β' Συντ. και άρθρο 6 παρ. 1 ΕΣΔΑ)[\[1\]](#), να ακουσθούν ενώπιον του Δικαστηρίου που καλείται να κρίνει αν συντρέχει περίπτωση εφαρμογής του άρθρου 100 παρ. 5 Συντ. οι διάδικοι ως βασικοί παράγοντες της δίκης[\[2\]](#).

2. Οι διατάξεις του άρθρου 11 του ν. 3207/2003, οι οποίες τροποποιούν το άρθρο 19 του ν. 3044/2002 για τη μεταβολή του ρυμοτομικού σχεδίου της Ν. Φιλαδέλφειας στο χώρο του Σταδίου της Α.Ε.Κ. αντίκεινται στην αρχή της διάκρισης των λειτουργιών (άρθρο 26 Συντ.), αφού συνιστούν ανεπίτρεπτη επέμβαση του νομοθέτη σε εκκρεμή δίκη. Πρόκειται ασφαλώς για μία γενναία και νομικά θεμελιωμένη κρίση, η οποία αποβλέπει να αποτρέψει φαινόμενα περιγραφής και καταστρατήγησης εκ μέρους της νομοθετικής λειτουργίας διατάξεων που διέπουν την ακυρωτική δίκη, με σκοπό να παρακαμφθεί ο έλεγχος νομιμότητας της κρατικής δράσης που πραγματοποιεί το Δικαστήριο.

Στην εξεταζόμενη περίπτωση ο νομοθέτης επιχείρησε ουσιαστικά να επιφέρει κατάργηση της δίκης που αφορά τη νομιμότητα διοικητικής πράξης έγκρισης περιβαλλοντικών όρων και τη συνταγματικότητα των σχετικών με το συγκεκριμένο έργο διατάξεων του ν. 3044/2002. Προχώρησε για τον σκοπό αυτό αφενός στην μερική τροποποίηση του νόμου και αφετέρου στην κατάργηση της προσβαλλόμενης διοικητικής πράξης. Πρόκειται για μια προφανή επέμβαση του νομοθέτη σε εκκρεμή δίκη, η οποία δεν συνάδει με την αρχή της διάκρισης των λειτουργιών.

3. Η θέσπιση ατομικών ρυθμίσεων χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού με τυπικό νόμο είναι δυνατή μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις, η συνδρομή των οποίων πρέπει να προκύπτει από τις προπαρασκευαστικές εργασίες του. Η συνήθης διοικητική διαδικασία για τη θέσπιση τέτοιων ρυθμίσεων περιλαμβάνει σειρά εγγυήσεων, οι οποίες απορρέουν και από την αρχή της προληπτικής δράσης του κράτους για την προστασία του περιβάλλοντος, καθώς και από την αρχή της περιβαλλοντικής αειφορίας, οι οποίες κατοχυρώνονται ευθέως στο άρθρο 24 παρ. 1 εδ. β΄ Συντ. Απόκλιση από τις αρχές αυτές είναι θεμιτή μόνον όταν συντρέχουν αποχρώντες λόγοι δημοσίου συμφέροντος. Η θέσπιση με νόμο ατομικών ρυθμίσεων χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού δεν είναι επομένως κατ' αρχήν συνταγματικά θεμιτή, αφού οδηγεί σε παράκαμψη κρίσιμων διοικητικών διαδικασιών που συνυφάνονται με τη συνταγματική αρχή της πρόληψης.

4. Η ποιότητα ζωής και η υγεία των κατοίκων των πόλεων και των οικισμών εξαρτάται από το οικιστικό, φυσικό και πολιτιστικό περιβάλλον. Η πραγματολογική αυτή κρίση του Δικαστηρίου έχει συγκεκριμένες κανονιστικές προεκτάσεις, αφού συνδέει ερμηνευτικά τις διατάξεις του άρθρου 24 Συντ. και, κυρίως, της

περιβαλλοντικής αειφορίας με το κανονιστικό φορτίο που κομίζουν τα άρθρα 5 παρ. 5 και 21 παρ. 3 Συντ., τα οποία κατοχυρώνουν τόσο το ατομικό όσο και το κοινωνικό δικαίωμα στην υγεία[3]. Η κανονιστική αυτή όσμωση ενισχύει περαιτέρω το συνταγματικό περιεχόμενο της περιβαλλοντικής προστασίας. Επιπλέον, η αναγωγή στις εν λόγω συνταγματικές διατάξεις θεμελιώνει πιο στέρεα τις συναφείς αποφάνσεις του Δικαστηρίου.

5. Με την αναθεώρηση του 2001 προστέθηκε ειδική πρόβλεψη στο άρθρο 24 παρ. 2 Συντ., σύμφωνα με την οποία «οι σχετικές τεχνικές επιλογές και σταθμίσεις», που αφορούν μεταξύ άλλων την πολεοδομία, «γίνονται κατά τους κανόνες της επιστήμης»[4]. Συνεπώς, τα «πολεοδομικά κριτήρια» στα οποία θεμελιώνεται η νομολογία του Σ.τ.Ε. δεν μπορεί παρά να ταυτίζονται με τα συναφή κριτήρια που υιοθετεί η επιστήμη. Ο τονισμός αυτός του *lege artis* πολεοδομικού σχεδιασμού[5] εκ μέρους του Συντάγματος καθιστά, νομίζουμε, περισσότερο αυστηρά τα όρια του ακυρωτικού ελέγχου. Ο δικαστής αρκείται έτσι να ελέγξει αν ο νομοθέτης ή η Διοίκηση ακολουθούν επιστημονική τεκμηρίωση και μέθοδο για να καταλήξουν στις σταθμίσεις και στις επιλογές τους[6]. Σε κάθε περίπτωση, πάντως, γνώμονας των επιστημονικών αυτών κριτηρίων είναι, σύμφωνα με την ανωτέρω συνταγματική διάταξη, η «εξυπηρέτηση της λειτουργικότητας και της ανάπτυξης των οικισμών» καθώς και η «εξασφάλιση των καλύτερων δυνατών όρων διαβίωσης».

Η εν λόγω διάταξη που προστέθηκε με την αναθεώρηση του 2001 στο άρθρο 24 παρ. 2 Συντ. αποβλέπει λοιπόν εν πρώτοις στην οριοθέτηση της ευχέρειας του ακυρωτικού δικαστή ή, υπό μια άλλη (ορθότερη) οπτική, στην υπογράμμιση και την επιβεβαίωση των ορίων του ακυρωτικού ελέγχου. Με την εξεταζόμενη απόφαση αναδεικνύεται πάντως ακόμη μία -εξαιρετικά σημαντική μάλιστα- λειτουργία της διατάξεως. Η θεμελίωση κατά τρόπο επιτακτικό της υποχρέωσης του νομοθέτη και της διοίκησης να συνεκτιμούν κατά τη θέσπιση χωροταξικών και πολεοδομικών ρυθμίσεων τα πορίσματα των επιστημών της χωροταξίας, της πολεοδομίας και κάθε άλλης επιστήμης που αφορά στην εκάστοτε συγκεκριμένη ρύθμιση. Σε διαφορετική περίπτωση η ρύθμιση αυτή θα ήταν ευθέως αντισυνταγματική. Επιβεβαιώνεται και ενισχύεται έτσι ο διεπιστημονικός χαρακτήρας του αντικειμένου που εξετάζεται, δηλαδή του συνταγματικού συστήματος προστασίας του οικιστικού -αλλά και του φυσικού και του πολιτιστικού- περιβάλλοντος.

6. Οι πολεοδομικές ρυθμίσεις που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 85/337/ΕΟΚ για την εκτίμηση των επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων δημοσίων και ιδιωτικών έργων στο περιβάλλον<sup>[7]</sup> πρέπει, ακόμη και αν θεσπίζονται με τυπικό νόμο, να είναι προϊόν επιστημονικής μελέτης, με την οποία γίνεται εκ των προτέρων εκτίμηση των επιπτώσεων στο περιβάλλον από το σχεδιαζόμενο έργο. Επίσης πρέπει να έχει προηγηθεί αναζήτηση εναλλακτικών λύσεων. Επιπλέον, πρέπει και ο κοινός νομοθέτης να ακολουθεί τις προβλεπόμενες διαδικασίες δημοσιότητας και ενημέρωσης των αρχών και του κοινού. Το Δικαστήριο θεμελιώνει τις ανωτέρω κρίσεις του αφενός στην αρχή της πρόληψης και αφετέρου στην «αρχή της ενημερώσεως των αρχών και του κοινού και εξασφαλίσεως της δυνατότητας συμμετοχής των ενδιαφερομένων»<sup>[8]</sup>, τις οποίες μάλιστα θεμελιώνει τόσο στο Σύνταγμα όσο και στο κοινοτικό δίκαιο. Πρόκειται για εύστοχη κρίση, αφού σε διαφορετική περίπτωση θα αναγνωριζόταν στο νομοθέτη η ευχέρεια να παρακάμπτει, να περιγράφει και να καταστρατηγεί τις ανωτέρω βασικές αρχές του Συντάγματος και του κοινοτικού δικαίου.

<sup>[1]</sup> Πρβλ., αντί άλλων, *Γ. Παπαδημητρίου*, Η συνταγματική καθιέρωση της δικαστικής προστασίας, Δ, τ. 13 (1982), σ. 594 επ.

<sup>[2]</sup> Τούτο γίνεται περισσότερο φανερό στην περίπτωση που το Δικαστήριο κρίνει ότι δεν συντρέχει λόγος παραπομπής της υπόθεσης στην Ολομέλεια με βάση το άρθρο 100 παρ. 5 Συντ. Η κρίση έτσι για το αν συντρέχει περίπτωση παραπομπής ή μη στην Ολομέλεια προϋποθέτει, κατά την ορθότερη άποψη, την ακρόαση από το Δικαστήριο των διαδίκων.

<sup>[3]</sup> Για τη σύνδεση αυτή πρβλ. *Απ. Παπακωνσταντίνου*, Το κοινωνικό δικαίωμα στην υγεία, 2005.

<sup>[4]</sup> Πρβλ. τις ενδιαφέρουσες επισημάνσεις του *Κ. Μενουδάκου*, στο συλλογικό έργο: *Γ. Παπαδημητρίου* (επιμ.), Το άρθρο 24 του Συντάγματος μετά την αναθεώρησή του, 2002, σ. 48-51.

<sup>[5]</sup> Βλ. *Ε. Βενιζέλου*, Το αναθεωρητικό κερκτημένο, 2002, σ. 194.

[6] Πρβλ. *Ε. Βενιζέλου*, Το αναθεωρητικό κεκτημένο, όπ.π. (σημ. 2), σ. 195.

[7] Βλ. ιδίως *Γ. Παπαδημητρίου*, Οι μελέτες περιβαλλοντικών επιπτώσεων κατά την οδηγία 85/337/ΕΟΚ. Ένα παράδειγμα στρεβλής προσαρμογής του ελληνικού προς το κοινοτικό δίκαιο, *ΕΕΕυρΔ*, τ. 12 (1992), σ. 243 επ.

[8] Για τα σχετικά ζητήματα βλ. *Γ. Ζιάμου/Π. Παναγιωτόπουλου/Β. Ρουμελιώτου*, Περιβαλλοντική πληροφόρηση και συμμετοχή στη λήψη αποφάσεων, 2003, *Γλ. Σιούτη*, *Εγχειρίδιο Δικαίου Περιβάλλοντος*, 2003, σ. 171 επ.

### Σ.τ.Ε. 1308/2005, Τμ. Ε΄

Πρόεδρος: *Π. Πικραμμένος*, Σύμβουλος  
Εισηγητής: *Χρ. Ντουχάνης*, Πάρεδρος  
Ημερομηνία δημοσίευσης: 27.04.2005

**Φυσικό περιβάλλον. Δάση. Αναδάσωση.** Κάθε αποψιλούμενη δασική έκταση κηρύσσεται υποχρεωτικά αναδασωτέα όταν συντρέχουν οι προϋποθέσεις του άρθρου 117 παρ. 3 Συντ. Κατά την έννοια του άρθρου 15 παρ. 3 του ν. 1734/1987 η εξαίρεση κληροτεμαχίου από τους περιορισμούς της δασικής νομοθεσίας έχει ως προϋπόθεση ότι πρόκειται για έκταση κατάλληλη για γεωργική εκμετάλλευση και ότι προέχει για την εθνική οικονομία η αγροτική εκμετάλλευσής της. Η εξαίρεση αυτή τελεί υπό τον όρο ότι το κληροτεμάχιο θα χρησιμοποιείται αποκλειστικά για τον παραπάνω σκοπό και δεν θα μεταβληθεί περαιτέρω η χρήση του. Το Σύνταγμα δεν εμποδίζει το νομοθέτη να υπαγάγει στη δασική νομοθεσία κληροτεμάχια που παραχωρήθηκαν κατά το παρελθόν για γεωργική καλλιέργεια, η οποία είτε δεν επακολούθησε είτε εγκαταλείφθηκε, εφόσον τα κληροτεμάχια αυτά καλύπτονται από δασική βλάστηση και δεν προσφέρονται από μορφολογική άποψη για γεωργική εκμετάλλευση, ούτε προέχει παρόμοια εκμετάλλευσή τους για την εθνική οικονομία. Αιτιολογημένη η προσβαλλόμενη πράξη αναδάσωσης. Απορρίπτεται η αίτηση ακυρώσεως.

**Βασικές σκέψεις**

«3 . Επειδή το άρθρο 117 παρ. 3 του Συντάγματος ορίζει ότι «Δημόσια ή ιδιωτικά δάση και δασικές εκτάσεις που καταστράφηκαν ή καταστρέφονται από πυρκαγιά ή που με άλλο τρόπο αποιμιλώθηκαν ή αποιμιλώνονται δεν αποβάλλουν για το λόγο αυτό το χαρακτήρα που είχαν πριν καταστραφούν, κηρύσσονται υποχρεωτικά αναδασωτέες και αποκλείεται να διατεθούν για άλλο προορισμό» Εξ άλλου, κατά το άρθρο 38 παρ. 1 του Ν. 998/1989 (ΦΕΚ 289 Α') «Κηρύσσονται υποχρεωτικώς ως αναδασωτέα τα δάση και αϊ δασικοί εκτάσεις, ανεξαρτήτως της ειδικότερης κατηγορίας αυτών ή της θέσεως εις ην ευρίσκονται, εφ' όσον ταύτα καταστρέφονται ή αποψιλούνται συνεπεία πυρκαϊάς ή παρανόμου υλοτομίας αυτών...», ενώ, κατά το άρθρο 41 παρ. 1 του ίδιου νόμου, «η κήρυξις εκτάσεων ως αναδασωτέων ενεργείται δι' αποφάσεως του οικείου νομάρχου [και, ήδη, του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας, Ν. 2503/1997 -ΦΕΚ 107 Α'], καθοριζούσης σαφώς τα όρια της εκτάσεως η οποία κηρύσσεται αναδασωτέα και συνοδευομένης υποχρεωτικώς υπό σχεδιαγράμματος, το οποίον δημοσιεύεται εν φωτοσμικρύνσει μετά της αποφάσεως εις την Εφημερίδα της Κυβερνήσεως». Τέλος, σύμφωνα με το ίδιο άρθρο 41 παρ. 3 του Ν. 998/1979 «Ειδικώς προκειμένου περί κηρύξεως εκτάσεων ως αναδασωτέων ένεκα μερικής ή ολικής καταστροφής δάσους ή δασικής εκτάσεως εκ πυρκαϊάς ή άλλης αιτίας εκ των εν άρθρω 38 παρ. 1 αναφερομένων, η κατά την παρ. 1 του παρόντος άρθρου απόφασις ... εκδίδεται μετά εισήγησιν της αρμοδίας δασικής υπηρεσίας, υποχρεωτικώς εντός τριών μηνών από της καταστολής της πυρκαϊάς ή της διαπιστώσεως της εξ άλλης αιτίας καταστροφής ...». Κατά την έννοια των διατάξεων αυτών, κάθε αποιμιλούμενη δασική έκταση, δημόσια ή ιδιωτική, κηρύσσεται υποχρεωτικώς αναδασωτέα με μόνη την αντικειμενική διαπίστωση της συνδρομής των προϋποθέσεων που προβλέπει η ως άνω συνταγματική διάταξη, η δε απόφαση περί αναδασώσεως πρέπει να αιτιολογείται πλήρως ως προς το χαρακτηρισμό της εκτάσεως ως δάσους ή δασικής εκτάσεως, η αιτιολογία, όμως, αυτή μπορεί να συμπληρώνεται και από τα λοιπά στοιχεία του φακέλου (πρβλ. ΣτΕ 2625/2003, 1053/2000 κ.ά.).

4 . Επειδή, σύμφωνα με, το άρθρο 15 παρ. 3 του Ν. 1734/1987 (ΦΕΚ 189 Α') κληροτεμάχια, τα οποία, κατά την έναρξη ισχύος του νόμου αυτού, καλύπτονται σε ποσοστό τουλάχιστον 15% από τα δασοπονικά είδη που αναφέρονται στην παράγραφο 1 (που μνημονεύεται στο κείμενο της διάταξης από προφανές γραφικό σφάλμα ως 1 παράγραφος 5) του ίδιου άρθρου 15, δηλαδή από δάσος δρυός (εκτός πρίνου και αριάς), πεύκης, ελάτης, οξυάς, πλατάνου, σκλήθρου και καστανιάς «παραμένουν ως δάση και τα διαχειρίζονται οι δικαιούχοι τους σύμφωνα με τις διατάξεις της δασικής νομοθεσίας» και, περαιτέρω, «αν δεν συντρέχει η πιο πάνω προϋπόθεση, τα κληροτεμάχια αυτά δεν υπάγονται στις διατάξεις της δασικής νομοθεσίας», εφόσον συντρέχουν οι προϋποθέσεις του άρθρου 13 (που αναφέρεται στο κείμενο της διάταξης από προφανές γραφικό σφάλμα ως άρθρο 15) παράγραφος 2<sup>α</sup> εδάφιο α «και δεν επιτρέπεται η αλλαγή χρήσης τους». Τέλος, κατά το εδάφιο α της παραγράφου 2<sup>α</sup> του άρθρου 13 του ίδιου νόμου, στο οποίο, κατά την ορθή έννοια της, παραπέμπει η προαναφερόμενη διάταξη του άρθρου 15 παρ. 3, παραχωρούνται σύμφωνα με τις διατάξεις της δασικής νομοθεσίας όσες εκτάσεις κρίνονται, ύστερα από κοινή έκθεση των διευθύνσεων δασών και γεωργίας της οικείας νομαρχίας και σύμφωνη γνώμη των διευθύνσεων αυτών, κατάλληλες για γεωργική εκμετάλλευση από άποιμη μορφολογική και εδαφολογική, εφόσον προέχει για την εθνική οικονομία η αγροτική εκμετάλλευση τους. Κατά την έννοια των ως άνω διατάξεων, η εξαίρεση κληροτεμαχίου από τους περιορισμούς της δασικής νομοθεσίας έχει ως προϋπόθεση ότι πρόκειται για έκταση κατάλληλη για γεωργική εκμετάλλευση και ότι προέχει για την εθνική οικονομία η αγροτική εκμετάλλευση της, μάλιστα δε η εξαίρεση αυτή τελεί υπό τον όρο ότι το κληροτεμάχιο θα χρησιμοποιείται αποκλειστικώς για τον παραπάνω σκοπό και δεν θα μεταβληθεί περαιτέρω η χρήση του (πρβλ. ΣτΕ 2381/1994).

συνορεύουν προς ανατολάς με ιδιωτική δασική έκταση, προς δυσμάς με ιδιωτική έκταση, προς βορρά με χωματόδρομο και, πέραν αυτού, με ιδιωτική δασική έκταση και προς νότο με βραχώδη παραλία. Κατόπιν τούτων, αμφότερες οι ως άνω εκτάσεις, συνολικού εμβαδού (1.418 + 309,40 =) 1.727,40 τ.μ., εκ των οποίων η πρώτη προέρχεται από παραχωρητήριο του Υπουργείου Γεωργίας προς γεωργική αποκατάσταση και αποτελεί τμήμα του κληροτεμαχίου 401 κατηγορίας Β' του αγροκτήματος Λαυρίου διανομής 1949 και η δεύτερη αποτελεί τμήμα του 469 τεμαχίου του ίδιου αγροκτήματος, κηρύχθηκαν αναδασωτέες με την προσβαλλόμενη πράξη.

...6 . Επειδή προβάλλεται ότι η προαναφερόμενη διάταξη του άρθρου 15 παρ. 3 του Ν. 1734/1987, κατ' επίκληση της οποίας εκδόθηκε η προσβαλλόμενη πράξη, είναι αντίθετη στις διατάξεις των άρθρων 5, 21 και 117 του Συντάγματος. Ο λόγος είναι αβάσιμος, διότι οι εν λόγω συνταγματικές διατάξεις ουδόλως εμποδίζουν το νομοθέτη να υπαγάγει στη δασική νομοθεσία κληροτεμάχια παραχωρηθέντα κατά το παρελθόν για γεωργική καλλιέργεια, η οποία είτε δεν επακολούθησε είτε εγκαταλείφθηκε, εφόσον τα κληροτεμάχια αυτά καλύπτονται από δασική βλάστηση και δεν προσφέρονται από μορφολογική και εδαφολογική άποψη για γεωργική εκμετάλλευση, ούτε προέχει παρόμοια εκμετάλλευση τους για την εθνική οικονομία, όπως προβλέπουν, κατά τα αναφερόμενα στην τέταρτη σκέψη, οι διατάξεις των άρθρων 15 παρ. 3 και 13 παρ. 2Α εδ. α' του Ν. 1734/1987».

## Σχόλιο

### I

Η συνταγματική κατοχύρωση του δικαιώματος της ιδιοκτησίας συνοδεύεται, όπως άλλωστε συμβαίνει με τα περισσότερα ατομικά δικαιώματα, από συγκεκριμένους περιορισμούς, τους οποίους μπορεί να επιβάλλει η κρατική εξουσία χάριν του γενικότερου κοινωνικού συμφέροντος. Σύμφωνα, έτσι, με το άρθρο 17 § 1 Συντ. τα δικαιώματα που απορρέουν από την ιδιοκτησία «δεν μπορούν να ασκούνται σε βάρος του γενικού συμφέροντος». Αναδεικνύεται, κατά τον τρόπο αυτό, ο κοινωνικός χαρακτήρας της ιδιοκτησίας και οριοθετείται η άσκηση των συναφών δικαιωμάτων.

Παράλληλα, το Σύνταγμα τυποποιεί τις περιπτώσεις εκείνες στις οποίες επιτρέπεται η στέρση της ιδιοκτησίας. Κατά το άρθρο 17 § 2 «Κανένας δεν στερείται την ιδιοκτησία του, παρά μόνο για δημόσια ωφέλεια που έχει αποδειχθεί με τον προσήκοντα τρόπο, όταν και όπως ο νόμος ορίζει, και πάντοτε αφού προηγηθεί



πλήρης αποζημίωση...».

Για να υπάρξει, λοιπόν, στέρηση της ιδιοκτησίας πρέπει αφενός να συντρέχει συγκεκριμένος λόγος δημόσιας ωφέλειας και αφετέρου να καταβληθεί πλήρης αποζημίωση. Η καταβολή, μάλιστα, της αποζημίωσης αυτής πρέπει να πραγματοποιείται μέσα στα αυστηρά χρονικά και διαδικαστικά πλαίσια που επιβάλλουν οι διατάξεις του άρθρου 17 του Συντάγματος. Σε κάθε περίπτωση πάντως, είτε πρόκειται για στέρηση είτε για περιορισμό της ιδιοκτησίας, πρέπει να τηρούνται τα όρια που θέτει το Σύνταγμα στη δράση της κρατικής εξουσίας, ιδιαίτερα δε εκείνα που προκύπτουν από την αρχή του κράτους δικαίου. Είναι, έτσι, συνταγματικά επιβεβλημένο να γίνονται σεβαστά τα όρια που προκύπτουν από τις αρχές της (*stricto sensu*) αναλογικότητας και της αναγκαιότητας, ενώ παράλληλα, πρέπει να μην προσβάλλεται ο πυρήνας του δικαιώματος. Με άλλα λόγια, ο περιορισμός του ατομικού δικαιώματος πρέπει όχι μόνο να επιδιώκει συνταγματικά θεμιτό σκοπό αλλά και να είναι αναγκαίος και ανάλογος σε σχέση με τον επιδιωκόμενο αυτό σκοπό. Στα όρια αυτά των περιορισμών που προκύπτουν από την αρχή του κράτους δικαίου εντάσσεται και η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του ιδιώτη, καθώς και μία σειρά συναφών κανόνων, όπως είναι η βεβαιότητα και η ασφάλεια του δικαίου. Το Σύνταγμα τυποποιεί, λοιπόν, όχι μόνο τους αναγκαίους περιορισμούς των ατομικών δικαιωμάτων, αλλά και τα όρια των περιορισμών αυτών.

Τέτοιοι περιορισμοί στην άσκηση του δικαιώματος της ιδιοκτησίας δικαιολογούνται, για παράδειγμα, στις περιπτώσεις εκείνες που κρίνεται αναγκαία η προστασία του περιβάλλοντος, σύμφωνα με τους σχετικούς ορισμούς του άρθρου 24 Συντ. Σύμφωνα, έτσι, με την § 1 του άρθρου αυτού «*Η προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος αποτελεί υποχρέωση του Κράτους. Για τη διαφύλαξή του το κράτος έχει υποχρέωση να παίρνει ιδιαίτερα προληπτικά ή κατασταλτικά μέτρα*». Η προστασία του περιβάλλοντος συνιστά εν προκειμένω συγκεκριμένο λόγο «γενικού συμφέροντος», που είναι δυνατόν να δικαιολογήσει, σύμφωνα με το άρθρο 17 § 1 Συντ., περιορισμούς στην άσκηση του δικαιώματος της ιδιοκτησίας.

Είναι, βέβαια, προφανές ότι και στην περίπτωση αυτή πρέπει να τηρούνται τα συνταγματικά όρια των ανωτέρω περιορισμών, έτσι ώστε να θεωρούνται ως συνταγματικά θεμιτοί. Αυτό σημαίνει πρωτίστως ότι ο εφαρμοστής του Συντάγματος είναι υποχρεωμένος να προβεί σε στάθμιση των διακυβευόμενων αγαθών κάθε φορά

που τίθεται ζήτημα περιορισμού των ατομικών δικαιωμάτων. Στην εξεταζόμενη περίπτωση, η στάθμιση αυτή αφορά ιδίως τα αγαθά της ιδιοκτησίας, από τη μία πλευρά, και το περιβάλλον, από την άλλη.

Περισσότερο αναλυτικό είναι, εξάλλου, το κανονιστικό πλαίσιο που διαμορφώνει το Σύνταγμα στην περίπτωση της προστασίας των δασών. Οι περιορισμοί της ιδιοκτησίας προσλαμβάνουν εδώ πιο απτό περιεχόμενο. Όπως ορίζεται, έτσι, στο άρθρο 17 § 1 εδ. δ' «Απαγορεύεται η μεταβολή του προορισμού των δημοσίων δασών και των δημοσίων δασικών εκτάσεων, εκτός αν προέχει για την Εθνική Οικονομία η αγροτική εκμετάλλευση ή άλλη τους χρήση, που την επιβάλλει το δημόσιο συμφέρον». Ακόμη, κατά το άρθρο 117 § 3 Συντ. «Δημόσια ή ιδιωτικά δάση και δασικές εκτάσεις που καταστράφηκαν ή καταστρέφονται από πυρκαγιά ή που με άλλο τρόπο αποσιλώθηκαν ή αποσιλώνονται δεν αποβάλλουν για το λόγο αυτό το χαρακτήρα που είχαν πριν καταστραφούν, κηρύσσονται υποχρεωτικά αναδασωτέες και αποκλείεται να διατεθούν για άλλο προορισμό». Σύμφωνα, τέλος με την § 4 του ίδιου άρθρου «Η αναγκαστική απαλλοτρίωση δασών ή δασικών εκτάσεων που ανήκουν σε φυσικά ή νομικά πρόσωπα ιδιωτικού ή δημοσίου δικαίου επιτρέπεται μόνον υπέρ του Δημοσίου σύμφωνα με τους ορισμούς του άρθρου 17, για λόγους δημόσιας ωφέλειας· διατηρείται πάντως η μορφή τους αμετάβλητη ως δασική»

Αναγκαίος όρος για τον περιορισμό του δικαιώματος της ιδιοκτησίας είναι, όπως προκύπτει από το γράμμα των εν λόγω συνταγματικών διατάξεων, ο χαρακτήρας μίας έκτασης ως «δάσος» ή «δασικής». «Αναδάσωση», κατά την έννοια του άρθρου 117 § 3 Συντ., είναι, έτσι, νοητή μόνον στην περίπτωση που ο προϋφιστάμενος χαρακτήρας της έκτασης ήταν «δασικός». Σημειώνεται, πάντως, ότι οι αρχές της (*lato sensu*) αναλογικότητας, της ασφάλειας δικαίου και της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του ιδιώτη ισχύουν και στην περίπτωση αυτή.

Δεν θα ήταν, για παράδειγμα, συνταγματικά ανεκτή η κήρυξη μίας ιδιωτικής έκτασης ως «αναδασωτέας» εάν αυτή ουδέποτε υπήρξε «δασική», ή, ακόμη, εάν ο τελευταίος αυτός προϋφιστάμενος χαρακτήρας της έκτασης δεν έχει ουδεμία χρονική συνάφεια με την παρούσα κατάσταση, ανατρέχει, δηλαδή, στο πλέον απώτερο παρελθόν. Άλλωστε, όπως ιστορικά μαρτυρείται, στο πλέον απώτερο αυτό παρελθόν, το σύνολο περίπου του ελληνικού χώρου αποτελούνταν από δασοσκεπείς εκτάσεις.

Με βάση τα ανωτέρω μπορούμε να συνάγουμε ότι το ισχύον Σύνταγμα κατοχυρώνει, κατά τα πρότυπα των άλλων φιλελεύθερων Συνταγμάτων, το δικαίωμα της ιδιοκτησίας, ως θεμελιώδη προϋπόθεση για την ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας του ατόμου και τη διασφάλιση της αξιοπρέπειάς του. Συγχρόνως, όμως, αναγνωρίζει τον κοινωνικό χαρακτήρα του δικαιώματος αυτού, επιχειρώντας, έτσι, να συνδυάσει το ατομικό με το γενικό συμφέρον. Επιτρέπει τον περιορισμό της ιδιοκτησίας από την κρατική εξουσία χάριν του γενικού συμφέροντος ή και τη στέρησή της από τον δικαιούχο της, χωρίς, όμως, να είναι δυνατόν ο περιορισμός αυτός του δικαιώματος να υπερβαίνει τα συνταγματικά όρια που προκύπτουν από την αρχή του κράτους δικαίου. Πρωτίστως, δηλαδή, την αρχή της αναλογικότητας, της αναγκαιότητας και του πυρήνα του δικαιώματος, καθώς και την αρχή της ασφάλειας δικαίου και της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του ιδιώτη. Κατά συνέπεια, το Σύνταγμα επιβάλλει σταθμίσεις διακυβευόμενων αγαθών και συμφερόντων, κατά τρόπο ώστε ούτε το άτομο να θυσιάζεται χάριν της κοινωνίας ούτε η κοινωνία χάριν του ατόμου.

Οι περιορισμοί αυτοί κρίνονται συνταγματικά θεμιτοί εφόσον υπηρετούν ορισμένο δημόσιο συμφέρον και μόνον υπό την προϋπόθεση της προηγούμενης πλήρους αποζημιώσεως. Η στάθμιση, δηλαδή, των συγκρουόμενων αγαθών και συμφερόντων έχει ως κεντρικό στοιχείο την αποζημίωση του ιδιοκτήτη, η οποία καθιστά ανεκτό το σχετικό περιορισμό. Σε αντίθετη περίπτωση, εάν, δηλαδή, ο περιορισμός ή, πολύ περισσότερο, η στέρηση της ιδιοκτησίας πραγματοποιηθεί δίχως την καταβολή αποζημιώσεως, τότε πλήττεται ευθέως και πέραν των συνταγματικά θεμιτών ορίων το δικαίωμα της ιδιοκτησίας και, μάλιστα, στον πυρήνα του.

II

Ιδιαίτερη θέση στη συναφή με το δασικό δίκαιο και ειδικότερα με το ζήτημα των αναδασώσεων νομολογία των εθνικών δικαστηρίων κατέχει η υπ' αριθμ. 27/1999 απόφαση του Ανωτάτου Ειδικού Δικαστηρίου του άρθρου 100 Συντ. Το Δικαστήριο κλήθηκε στην περίπτωση αυτή να ερμηνεύσει τις κρίσιμες νομοθετικές διατάξεις, υπό

το φως των σχετικών διατάξεων των άρθρων 24 και 117 παρ. 3 του Συντάγματος. Όπως χαρακτηριστικά σημειώνεται στην ανωτέρω απόφαση, οι διατάξεις αυτές «εμμέσως όμως πλην σαφώς αναγκαίως παραπέμπουν στο άρθρο 3 του Ν. 998/1979, το οποίο περιέχει τη νομοθετική εξειδίκευση του μνημονευόμενου (άρθρο 117 παρ. 3) κανόνα του Συντάγματος και επομένως ερμηνεύουν τη διάταξη αυτή (3 του ν. 998/1979) για τον καθορισμό της εννοίας του 'δάσους'».

Είναι, έτσι, προφανές ότι το ρυθμιστικό περιεχόμενο των ειδικότερων διατάξεων που αφορούν την κήρυξη αναδάσωσης καθορίζεται από μία κεντρική, για την παρούσα διαφορά έννοια, δηλαδή αυτή του «δάσους» που περιλαμβάνεται στο άρθρο 3 του ιδίου νόμου. Η ερμηνεία της έννοιας του «δάσους» συνδυάζεται, εξάλλου, με τις συναφείς συνταγματικές διατάξεις για την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος και, ειδικότερα, των δασών.

Όπως χαρακτηριστικά κρίθηκε στην εξεταζόμενη υπ' αριθμ. 27/1999 απόφαση του Α.Ε.Δ. «το Σύνταγμα, προστατεύοντας δια του άρθρου 24 το δάσος και τις δασικές εκτάσεις, παραπέμπει στην επιστημονική έννοια των εδαφικών τούτων οικοσυστημάτων προς την οποία υποχρεούται να συμμορφωθεί και ο νομοθέτης, κατά την ειδικότερη οργάνωση της συνταγματικής προστασίας. Είναι δε, κατά την οικεία επιστήμη (δασική οικολογία), δάσος ή δασικό οικοσύστημα, οργανικό σύνολο αγρίων φυτών με ξυλώδη κορμό επί της επιφανείας εδάφους, τα οποία, μαζί με την εκεί συνυπάρχουσα χλωρίδα και πανίδα, αποτελούν, δια της αμοιβαίας αλληλεξαρτήσεως και αλληλεπιδράσεώς τους, ιδιαίτερη βιοκοινότητα (δασο-βιοκοινότητα) και ιδιαίτερο φυσικό περιβάλλον... Κρίσιμη, επομένως, για την έννοια του δάσους και της δασικής εκτάσεως είναι η οργανική ενότης της δασικής (δενδρώδους ή θαμνώδους) βλαστήσεως, η οποία καθιστάμενη δια των ειρημένων διασυνδέσεων της όλης δασογενούς χλωρίδας και πανίδας, προσδίδει μόνη σ' αυτό την ιδιαιτέρα του ταυτότητα ως δασικού οικοσυστήματος. Νομικώς η ενότης αυτή δύναται να συνάγεται εκ των εις τα στοιχεία του φακέλου περιγραφόμενων χαρακτηριστικών της περί ης εκάστοτε πρόκειται αγρίας ξυλώδους βλαστήσεως».

Από τον ανωτέρω ορισμό του δάσους, τον οποίο υιοθετεί με την αναθεώρηση του 2001 και το Σύνταγμα (ερμηνευτική δήλωση - άρθρο 24 Συντ.), συνάγεται ότι κρίσιμα στοιχεία για την αναγνώριση υπάρξεως δάσους είναι αφενός η «οργανική ενότης της δασικής βλαστήσεως» και αφετέρου η ύπαρξη συναφούς «χλωρίδας και

πανίδας», που συγκροτούν μία «ιδιαίτερη βιοκοινότητα» και ένα «ιδιαίτερο φυσικό περιβάλλον».

Η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας για τα ζητήματα που αναφέρονται στην κήρυξη περιοχών ως αναδασωτέων, με την πάροδο του χρόνου έχει καταστεί σταθερή. Το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο ερμηνεύει συνδυαστικά τις διατάξεις αφενός του άρθρου 117 παρ. 3 του Συντάγματος και αφετέρου των διατάξεων της κοινής νομοθεσίας, κρίνοντας ότι *«κατά την έννοια των διατάξεων αυτών, κάθε αποψιλουμένη δασική έκταση, δημοσία ή δασική, κηρύσσεται υποχρεωτικώς αναδασωτέα με μόνη την αντικειμενική διαπίστωση της συνδρομής των κατά την ανωτέρω συνταγματική διάταξη προϋποθέσεων, η δε απόφαση περί αναδασώσεως πρέπει να αιτιολογείται πλήρως ως προς τον χαρακτηρισμό της εκτάσεως ως δάσους ή δασικής εκτάσεως»* (Σ.τ.Ε.1715/1998). Στην τελευταία αυτή απόφαση κρίθηκε, μάλιστα, ότι *«η κηρυχθείσα με την προσβαλλομένη απόφαση ως αναδασωτέα έκταση είναι αποκλειστικά αγροτική από 200 και πλέον ετών. Τούτο έπεται ότι, εφ' όσον εστερείτο δασικού χαρακτήρος δεν ήταν, κατά τις ανωτέρω διατάξεις, νόμιμη η κήρυξή της ως αναδασωτέας. Για το λόγο επομένως αυτό, που βασίμως προβάλλεται, πρέπει να γίνει δεκτή η αίτηση και να ακυρωθεί η προσβαλλόμενη απόφαση»*. (βλ. και Σ.τ.Ε. 751/1997, 5089/1997, 2464/1997, 1740/1997, 1742/1997, 5229/1996, 6237/1996, 723/1996, 3968/1995, 2384/1994, 8/1993, 1321/1993, 214/1993 κ.ά.).

Στην ίδια κατά βάση λογική εμμένει το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο και στην πιο πρόσφατη νομολογία του. Σύμφωνα, έτσι, με την υπ' αριθμ. 2710/2000 απόφαση του ανωτέρω Δικαστηρίου, από τις διατάξεις του άρθρου 117 παρ. 3 Συντ. και τις συναφείς νομοθετικές διατάξεις, συνάγεται ότι *«κάθε αποψιλούμενη δασική έκταση, δημοσία ή ιδιωτική, κηρύσσεται υποχρεωτικώς αναδασωτέα με μόνη την αντικειμενική διαπίστωση της συνδρομής των κατά την ανωτέρω συνταγματική διάταξη προϋποθέσεων, η δε απόφαση περί αναδασώσεως πρέπει να αιτιολογείται πλήρως ως προς τον χαρακτηρισμό της εκτάσεως ως δάσους ή δασικής εκτάσεως. Η αιτιολογία όμως αυτή μπορεί να συμπληρώνεται και από τα λοιπά στοιχεία του φακέλου. Από τα στοιχεία δε αυτά νομίμως λαμβάνονται υπ' όψη και τα μεταγενέστερα της προσβαλλομένης πράξεως, εάν αναφέρονται σε γεγονότα προγενέστερα αυτής»*.

Καθίσταται, έτσι, σαφές ότι η απόφαση του οικείου Νομάρχη περί κηρύξεως

ορισμένης περιοχής ως «αναδασωτέας» πρέπει να αιτιολογείται και μάλιστα «πλήρως». Δεν χωρεί ασφαλώς αμφιβολία ότι με τις σχετικές κρίσεις του, το ανώτατο διοικητικό δικαστήριο επιδιώκει να συμβιβάσει τους συνταγματικούς σκοπούς, αφενός, της προστασίας του περιβάλλοντος και, ειδικότερα, του δασικού περιβάλλοντος, αφετέρου δε, της προστασίας της ατομικής ιδιοκτησίας.

Το Δικαστήριο δεν καταφεύγει εν προκειμένω σε σταθμίσεις, εφόσον αυτές έχουν ήδη πραγματοποιηθεί από το ίδιο το Σύνταγμα (άρθρο 117 παρ. 3) και τον κοινό νόμο. Το σχετικό συνταγματικό και νομοθετικό πλαίσιο θέτουν τις ασφαλιστικές εκείνες δικλείδες ώστε ο θεσμός της αναδασώσεως να μην παρεκκλίνει από τον συνταγματικό στόχο της προστασίας του δασικού πλούτου της Χώρας και καταστεί μηχανισμός που θα οδηγεί στην απαλλοτρίωση ιδιοκτησιών δίχως τη νόμιμη αποζημίωσή τους. Η θεμελιωδέστερη δικλείδα ασφαλείας είναι εν προκειμένω η υποχρέωση της Διοικήσεως για αιτιολόγηση και, μάλιστα, πλήρη, της σχετικής πράξεως αναδασώσεως, κατά τρόπο ώστε να καθίσταται εφικτός ο συναφής δικαστικός έλεγχός της, ο οποίος επιβάλλεται από το Σύνταγμα (άρθρα 20 παρ. 1, 95 παρ. 1) και εμπεριέχεται στο κανονιστικό περιεχόμενο των αρχών του κράτους δικαίου και της νομιμότητας της διοικητικής δράσης.

### III

Με την εξεταζόμενη απόφαση κρίνεται ότι κατά την έννοια του άρθρου 15 παρ. 3 του ν. 1734/1987 η εξαίρεση κληροτεμαχίου από τους περιορισμούς της δασικής νομοθεσίας έχει ως προϋπόθεση ότι πρόκειται για έκταση κατάλληλη για γεωργική εκμετάλλευση και ότι προέχει για την εθνική οικονομία η αγροτική εκμετάλλευσή της. Η εξαίρεση αυτή τελεί υπό τον όρο ότι το κληροτεμάχιο θα χρησιμοποιείται αποκλειστικά για τον παραπάνω σκοπό και δεν θα μεταβληθεί περαιτέρω η χρήση του. Επίσης κρίθηκε ότι το Σύνταγμα δεν εμποδίζει το νομοθέτη να υπαγάγει στη δασική νομοθεσία κληροτεμάχια που παραχωρήθηκαν κατά το παρελθόν για γεωργική καλλιέργεια, η οποία είτε δεν επακολούθησε είτε εγκαταλείφθηκε, εφόσον τα κληροτεμάχια αυτά καλύπτονται από δασική βλάστηση και δεν προσφέρονται από μορφολογική άποψη για γεωργική εκμετάλλευση, ούτε προέχει παρόμοια εκμετάλλευσή τους για την εθνική οικονομία. Πρόκειται ουσιαστικά για εφαρμογή της

μεθόδου της σύμφωνης με το Σύνταγμα (άρθρα 24 και 117 παρ. 3) ερμηνείας της εφαρμοζόμενης εδώ κοινής νομοθεσίας (υπό την ισχύ του ν. 998/1979), η οποία αποβλέπει στη διασφάλιση της απόλυτης εν πολλοίς προστασίας των δασών και των δασικών εκτάσεων. Υπό το πρίσμα αυτό το Δικαστήριο κρίνει ότι η προσβαλλόμενη απόφαση της Διοίκησης για την κήρυξη περιοχής ως αναδασωτέας εμπεριέχει νόμιμη αιτιολογία.

### **Σ.Τ.Ε. 1264/2005, Ολομέλεια**

#### **[Κεραίες κινητής τηλεφωνίας]**

Πρόεδρος: *Χ. Γεραρής*

Εισηγητής: *Α. Σακελλαροπούλου*

Ημερομηνία δημοσίευσης: *25.04.2005*

**Φυσικό περιβάλλον. Υγεία. Αρχή της προφύλαξης.** Πριν από την εγκατάσταση των κεραιών κινητής τηλεφωνίας επιβάλλεται αφενός η έκδοση της προβλεπόμενης στο ν. 2075/1992 κανονιστικής απόφασης για τον καθορισμό των μέτρων προφύλαξης του κοινού από την ακτινοβολία και αφετέρου η τήρηση της διαδικασίας για την προηγούμενη εκτίμηση των περιβαλλοντικών κινδύνων. Μειοψηφία ισχυρή. Δεκτή η αίτηση ακυρώσεως.

#### **Βασικές σκέψεις**

«7. Επειδή, στο άρθρο 24 παρ. 1 του Συντάγματος, όπως αυτό ίσχυε κατά το χρόνο εκδόσεως των προσβαλλόμενων πράξεων, οριζόταν ότι : "Η προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος αποτελεί υποχρέωση του Κράτους. Για τη διαφύλαξη

του το Κράτος έχει υποχρέωση να παίρνει ιδιαίτερα προληπτικά ή κατασταλτικά μέτρα ...". Εξάλλου η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα, όπως ίσχυε κατά τον κρίσιμο χρόνο εκδόσεως των προσβαλλόμενων πράξεων, ορίζει ως αποστολή της Κοινότητας την προαγωγή αρμονικής, ισόρροπης και αειφόρου αναπτύξεως των οικονομικών δραστηριοτήτων και ότι η πολιτική της Κοινότητας στον τομέα του περιβάλλοντος αποβλέπει σε υψηλό επίπεδο προστασίας και στηρίζεται, μεταξύ άλλων, στις αρχές της προφύλαξης και της προληπτικής ζράσης (άρθρα 2 και 130 P παρ. 2, ήδη άρθρα 2 και 174 παρ. 2). ΙΣε συμμόρφωση προς την ανωτέρω...

8. Επειδή, η παρατεθείσα στην πέμπτη σκέψη εξουσιοδοτική διάταξη της περ. ζ της παρ. 5 του άρθρου 24α του ν. 2075/1992, ερμηνευόμενη ενόψει των προεκτεθεισών αρχών της προφύλαξης και της προληπτικής δράσης, και ανεξαρτήτως της υπάρξεως ή μη στο παρόν στάδιο επιστημονικής ερεύνης οριστικών συμπερασμάτων και προτύπων για τις επιπτώσεις από την έκθεση ανθρώπων σε ηλεκτρομαγνητική ακτινοβολία, επιβάλλει, κατά' την έννοια της, την έκδοση της προβλεπόμενης στη διάταξη αυτή κανονιστικής αποφάσεως για τον καθορισμό των κατά την εκτίμηση „της Διοικήσεως προσηκόντων μέτρων προφύλαξης του κοινού από την έκθεση στην ακτινοβολία αυτή. Πριν δε από την έκδοση της αποφάσεως αυτής, την οποία, ο ίδιος ο νομοθέτης προέβλεψε και η οποία εκδόθηκε πολύ μεταγενεστέρως, όπως έχει ήδη εκτεθεί, δεν ήταν δυνατή η χορήγηση αδειών για την εγκατάσταση κεραιών κινητής τηλεφωνίας, κατά τα βασίμως προβαλλόμενα με την κρινόμενη αίτηση. Μειοψήφησαν οι Σύμβουλοι Σ. Ρίζος, Ν. Σκλίας, Δ. Πετρούλιας, Ν. Μαρκουλάκης και Αθ. Καραμιχαλέλης, με τη γνώμη των οποίων συντάχθηκε ο Πάρεδρος Β. Αραβαντινός, και ο οποίοι υποστήριξαν τα εξής : Η εξουσιοδοτική διάταξη της περιπτ. ζ της παρ. 5 του άρθρου 24α του ν. 2075/1992 δεν επιβάλλει στη Διοίκηση την υποχρέωση να εκδώσει την κανονιστική απόφαση για τον καθορισμό των μέτρων προφύλαξης του κοινού, ούτε συνάγεται από την πιο πάνω διάταξη ότι η έκδοση της κανονιστικής αυτής απόφασης αποτελεί προϋπόθεση για να χορηγήσει το Υπουργείο Μεταφορών και Επικοινωνιών άδειες για την εγκατάσταση κεραιών κινητής τηλεφωνίας, δεδομένου μάλιστα, ότι όπως επικαλείται η Διοίκηση και προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου, προς το παρόν δεν υπάρχουν ούτε ευρέως αποδεκτές επιστημονικές μελέτες για τις επιπτώσεις από την έκθεση των ανθρώπων σε ηλεκτρομαγνητική ακτινοβολία, ούτε οριστικά, αλλά πειραματικά, πρότυπα για τα ασφαλή όρια. Από την ως άνω διάταξη συνάγεται ότι, πριν από τη χορήγηση αδειών για την εγκατάσταση κεραιών κινητής τηλεφωνίας, η Διοίκηση οφείλει να ερευνά σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση εάν,



ενόψει και των υφιστάμενων - πειραματικών προς το παρόν - προτύπων, διασφαλίζεται επαρκής προστασία από την έκθεση των ανθρώπων σε ηλεκτρομαγνητικά πεδία.

9. Επειδή, από το συνδυασμό των ανωτέρω διατάξεων του ν. 2075/1992 και εκείνων του ν. 1650/1986 και της κοινής υπουργικής απόφασης 69269/5387/1990, που εφαρμόζονται στην παρούσα υπόθεση, ως εκ του χρόνου εκδόσεως των προσβαλλόμενων πράξεων, προκύπτει ότι η εγκατάσταση κεραίας κινητής τηλεφωνίας, για την οποία απαιτείται η κατά το ν. 2075/1992 άδεια, υπάγεται στα έργα Β' κατηγορίας, για τα οποία θεσπίζεται υποχρέωση προηγούμενης εκτιμήσεως των περιβαλλοντικών επιπτώσεων. Εξάλλου, κατά την έννοια των διατάξεων αυτών, που εναρμονίζονται με τις αρχές της προφύλαξης και της πρόληψης όπως εκτίθεται σε προηγούμενη σκέψη, το πιο πάνω πλέγμα ρυθμίσεων του ν. 1650/1986 και της κ.υ.α. 69269/5387/1990 εφαρμόζεται για τα έργα, τα οποία αφορούν οι μνημονευθείσες διατάξεις του ν. 2075/1992, με τις οποίες ουδεμία εξαίρεση προβλέπεται από τις ρυθμίσεις αυτές. Επομένως υπάρχει εκ του νόμου υποχρέωση προηγούμενης εκτιμήσεως, κατά τη διαδικασία που θεσπίζεται με το ν. 1650/1986 και την πιο πάνω κοινή υπουργική απόφαση, των επιπτώσεων από την εγκατάσταση των κεραιών κινητής τηλεφωνίας στο φυσικό και ανθρωπογενές περιβάλλον, προκειμένου να χορηγηθεί η κατά το ν. 2075/1992 άδεια εγκατάστασης κεραίας κινητής τηλεφωνίας. Εξάλλου, η τήρηση της διαδικασίας αυτής δεν καθίσταται περιττή και με την εκδοχή ότι πρέπει προηγουμένως να εκδοθεί η κατά την προηγούμενη σκέψη κανονιστική απόφαση για την εφαρμογή μέτρων προφύλαξης του κοινού, αλλά οι δύο ρυθμίσεις ισχύουν παραλλήλως, δεδομένου ότι κατά την εκτίμηση των επιπτώσεων στο περιβάλλον με την ως άνω διαδικασία, συνεκτιμάται και το διαφορετικό ζήτημα της επιδράσεως που μπορεί να ασκήσει στο φυσικό και οικιστικό περιβάλλον η εγκατάσταση κεραίας σε ορισμένη θέση, ιδίως όταν η θέση αυτή ευρίσκεται εντός οικισμού ή γειτνιάζει με οικισμό. Μειοψήφησαν ο Πρόεδρος και οι Σύμβουλοι Γ. Παναγιωτόπουλος, Σ. Καραλής, Ε. Γαλανού, Σ. Ρίζος, Ν. Σκλίας, Δ. Πετρούλιας, Δ. Μπριόλας, Ν. Μαρκουλάκης, Αθ. Καραμιχαλέλης και Α.Γ. Βώρος, με τη γνώμη των οποίων συντάχθηκαν οι Πάρεδροι και οι οποίοι υποστήριξαν τα εξής : Οι ειδικές διατάξεις του άρθρου 24α του ν. 2075/1992 προβλέπουν την έκδοση κανονιστικών αποφάσεων για τον καθορισμό μέτρων προφύλαξης του κοινού και επομένως κατά τη χορήγηση των αδειών για την εγκατάσταση κεραίας κινητής τηλεφωνίας δεν εφαρμόζονται παραλλήλως οι διατάξεις του ν. 1650/1986, δεδομένου άλλωστε, ότι οι σταθμοί ραδιοεπικοινωνίας δεν περιλαμβάνονται στις δραστηριότητες και στα έργα του Παραρτήματος Ι της οδηγίας 85/337/ΕΟΚ, για τα οποία επιβάλλεται υποχρέωση εκτιμήσεως των επιπτώσεων στο περιβάλλον».

Η αρχή της προφύλαξης[1] τείνει να καταστεί πρωταρχικό στοιχείο της περιβαλλοντικής νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας. Εφαρμόζοντάς την -σε συνδυασμό με την αρχή της πρόληψης- στον τομέα της ηλεκτρομαγνητικής ακτινοβολίας που εκπέμπουν οι κεραιές αναμετάδοσης κινητής τηλεφωνίας, το Δικαστήριο κρίνει εν προκειμένω ότι «ανεξαρτήτως της υπάρξεως ή μη στο παρόν στάδιο επιστημονικής ερεύνης οριστικών συμπερασμάτων και προτύπων για τις επιπτώσεις από την έκθεση ανθρώπων σε ηλεκτρομαγνητική ακτινοβολία» επιβάλλεται πριν από την εγκατάσταση των κεραιών αυτών αφενός η έκδοση της προβλεπόμενης στο ν. 2075/1992 κανονιστικής απόφασης για τον καθορισμό των μέτρων προφύλαξης του κοινού από την ακτινοβολία και αφετέρου η τήρηση των διαδικασιών για την προηγούμενη εκτίμηση των περιβαλλοντικών κινδύνων.

Η αρχή της προφύλαξης βρίσκει κατά την ορθότερη άποψη έρεισμα στο άρθρο 24 παρ. 1 εδ. α' και β' Συντ. Συγκεκριμένα, αποτελεί εξειδίκευση αφενός της θεμελιώδους για το δίκαιο περιβάλλοντος αρχής της αειφορίας[2], η οποία περιλήφθηκε στο άρθρο αυτό με την αναθεώρηση του 2001, και αφετέρου της υποχρέωσης του κράτους να προστατεύει το φυσικό και το πολιτιστικό περιβάλλον, καθώς και να παίρνει ιδιαίτερα προληπτικά μέτρα (αρχή πρόληψης)[3]. Η εν λόγω συνταγματική αρχή, την οποία κατοχυρώνει και η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα (άρθρο 174 παρ. 2)[4], αποτελεί ουσιαστικά, σύμφωνα με τη συστηματική λογική που διέπει τις ανωτέρω συνταγματικές διατάξεις, κριτήριο για την ερμηνεία και την εφαρμογή της αρχής της πρόληψης. Επομένως, το κράτος οφείλει να λαμβάνει προληπτικά μέτρα όχι μόνον όταν θεμελιώνεται επαρκώς ορισμένος περιβαλλοντικός κίνδυνος αλλά και όταν υπάρχουν αμφιβολίες για την εκδήλωση κινδύνου[5].

Κρίσιμο είναι το ζήτημα των κανονιστικών ορίων της υπόψη αρχής. Πρέπει να γίνει εν πρώτοις δεκτό ότι στο πεδίο προστασίας που διαμορφώνει δεν περιλαμβάνεται κάθε μορφή και είδος κινδύνου ανεξαρτήτως βαθμού πιθανολόγησής του. Πρέπει αντίθετα να υπάρχουν σοβαρές ενδείξεις για πιθανές περιβαλλοντικές βλάβες. Εάν αυτό δεν ίσχυε, τότε η αρχή της προφύλαξης θα μεγέθυνε υπέρμετρα την αρχή της πρόληψης, αφού θα έλκονταν σε εφαρμογή κάθε φορά που η Διοίκηση, σε πρώτο επίπεδο, και ο δικαστής, σε δεύτερο, θεωρούσαν ότι συντρέχει, έστω αφηρημένα και χωρίς σοβαρή πιθανολόγηση, κίνδυνος για το περιβάλλον. Τυχόν

αποδοχή μίας τέτοιας αντίληψης θα μετέθετε το βάρος κάθε διακινδύνευσης στον πολίτη. Αυτό δεν θα συμβιβαζόταν με την αρχή του κράτους δικαίου και, κυρίως, την ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας. Πράγματι, το άτομο θα μετατρέπονταν στην πράξη σε «εργαλείο» για την εξυπηρέτηση αλλότριων σκοπών, δηλαδή της αποτροπής δήθεν «κινδύνων», που υπάρχουν ή που επινοούνται από την κρατική εξουσία. Επιπλέον, θα περιορίζονταν η τεχνολογική και, κατ' επέκταση, η κοινωνικοπολιτική εξέλιξη, θα εμποδιζόταν δε η οικονομική και η κοινωνική ανάπτυξη και πρόοδος[6].

Όριο επομένως της αρχής της προφύλαξης είναι η αρχή της αναλογικότητας (άρθρο 25 παρ. 1 εδ. δ' Συντ.), όπως αυτή μπορεί να νοηθεί και να λειτουργήσει στο πλαίσιο της περιβαλλοντικής προστασίας. Η αρχή αυτή καθοδηγεί το έργο της στάθμισης μεταξύ των διακυβευόμενων αγαθών. Κριτήρια αποτελούν εν προκειμένω ο βαθμός της -επιστημονικής κυρίως- πιθανολόγησης του κινδύνου, το είδος του και οι τυχόν συνέπειές του.

Υπό την έννοια αυτή, η αρχή της προφύλαξης φαίνεται να αντιστρέφει το νοηματικό περιεχόμενο μίας από τις βασικότερες δικαιοκρατικές αρχές, δηλαδή της αρχής *in dubio pro libertate*. Η μερική αυτή αντιστροφή συμβαδίζει με μια ευρύτερη εξέλιξη που επιφέρει το Σύνταγμα στον φιλελεύθερο χαρακτήρα του πολιτεύματος. Έχει ως αφετηρία την αρχή του κοινωνικού κράτους και στηρίζεται στις έννοιες της κοινωνικής ευθύνης και της κοινωνικής αλληλεγγύης[7]. Αυτή την εξέλιξη συμπυκνώνει η αναφορά του άρθρου 25 παρ. 1 Συντ. στα «δικαιώματα του ανθρώπου ως ατόμου και ως μέλους του κοινωνικού συνόλου». Πρόκειται ουσιαστικά για μια «κοινωνιστική» εξισορρόπηση της ανωτέρω δικαιοκρατικής αρχής με την αρχή *in dubio pro societate*.

Από την άλλη πλευρά, η αντιστροφή της αρχής *in dubio pro libertate* συναντά, όπως σημειώθηκε, τα όριά της στην αρχή του κράτους δικαίου, η οποία δεν επιτρέπει την υιοθέτηση της κοινοτιστικής αντίληψης ή την καταστρατήγηση ατομικών ελευθεριών χάριν του συνόλου. Απλή έτσι πιθανολόγηση κινδύνων για το περιβάλλον δεν επαρκούν. Απαιτείται η διατύπωση σοβαρών επιστημονικών επιφυλάξεων για τους κινδύνους μίας δραστηριότητας ή ενός έργου, οι οποίες πρέπει να θεμελιώνονται σε έγκυρες τεχνικές γνωματεύσεις σημαντικού τμήματος της θεωρίας. Η παντελής έλλειψη επιστημονικών θέσεων για ορισμένη δραστηριότητα δεν την καθιστά

αφεαυτής «επικίνδυνη», αλλά επιβάλλει τόσο στη Διοίκηση[8] όσο και στο δικαστή[9] την τεχνική διερεύνηση του ζητήματος.

Το Συμβούλιο της Επικρατείας εφαρμόζει για πρώτη φορά με απτό και ολοκληρωμένο τρόπο την αρχή της προφύλαξης στην ιδιαίτερα σημαντική απόφαση της *Ολομελείας του 613/2002*[10]. Σύμφωνα με αυτήν την απόφαση, η οποία χωρίς υπερβολή θα μπορούσε να θεωρηθεί ως «καθοδηγητική» για τη νομολογία του Δικαστηρίου, «η στάθμιση των προστατευομένων αντιστοίχων αγαθών πρέπει να συμπορεύεται προς την υποχρέωση της Πολιτείας να μεριμνά για την προστασία του περιβάλλοντος κατά τέτοιο τρόπο ώστε να εξασφαλίζεται βιώσιμη ανάπτυξη, στην οποία απέβλεπε ο συντακτικός αλλά και ο κοινοτικός νομοθέτης. Κατά τη στάθμιση εξάλλου αυτή, σε συμμόρφωση προς την αρχή της προλήψεως και προφυλάξεως στον τομέα της προστασίας του περιβάλλοντος, τα αρμόδια όργανα της Πολιτείας πρέπει να λαμβάνουν προεχόντως υπ' όψιν την τυχόν ύπαρξη ιδιαιτέρου κινδύνου για το φυσικό περιβάλλον από την κατασκευή και λειτουργία συγκεκριμένου έργου ή την ανάπτυξη συγκεκριμένης δραστηριότητας και να μη παρέχουν τη σχετική έγκριση αν διαπιστώσουν αιτιολογημένα ότι ο κίνδυνος αυτός, στον οποίο περιλαμβάνεται και ο επαπειλούμενος από ενδεχόμενη πλημμελή λειτουργία του έργου, υπερακοντίζει προδήλως τα προσδοκώμενα οφέλη από τη λειτουργία του».

Επομένως, η αρχή της προφύλαξης καθίσταται βασικό στοιχείο των σχετικών σταθμίσεων μεταξύ των διακυβευόμενων συμφερόντων. Στην εξεταζόμενη περίπτωση μάλιστα, αφορά τόσο το φυσικό περιβάλλον όσο και την υγεία, η προστασία της οποίας ανάγεται επίσης σε αντικείμενο ιδιαίτερης κρατικής μέριμνας και προστασίας (βλ. άρθρα 5 παρ. 5 και 21 παρ. 3 Συντ.)[11]. Πρόκειται, κατ' ακριβολογία, για δύο διαφορετικές όψεις της αρχής της προφύλαξης, οι οποίες συντρέχουν εν προκειμένω *σωρευτικά*, ενώ η λειτουργία τους είναι προφανώς *συναγωνιστική*. Η επίδραση που είχε η λειτουργία αυτή της εν λόγω αρχής αποτυπώνεται άλλωστε κατά τρόπο χαρακτηριστικό στις συναφείς σταθμίσεις που πραγματοποίησε το Δικαστήριο. Η απόφαση περιλαμβάνει πάντως *ισχυρή μειοψηφούσα άποψη*, η οποία δεν προβαίνει απλά σε διαφορετική στάθμιση των διακυβευόμενων συμφερόντων, αλλά φαίνεται ότι υιοθετεί μια εν πολλοίς διαφορετική πρόσληψη της αρχής της προφύλαξης.

[1] Βλ. ενδεικτικά Γ. Μπάλια, Η αρχή της προφύλαξης, ΠερΔικ 2004, σ. 34 επ., Γ. Σιούτη, Η αρχή της προφύλαξης και η διαχείριση των περιβαλλοντικών κινδύνων, ΠερΔικ 2004, σ. 455 επ.

[2] Για την αρχή αυτή βλ. Απ. Παπακωνσταντίνου, Παρατηρήσεις στη Σ.τ.Ε. Ολομ. 613/2002, ΕΔΔΔΔ 2002, σ. 580-609.

[3] Οι εν λόγω διατάξεις πρέπει να ερμηνεύονται εδώ σε συνδυασμό με το άρθρο 25 παρ. 1 εδ. β' Συντ., όπως αυτό συμπληρώθηκε με την αναθεώρηση του 2001, το οποίο προβλέπει την υποχρέωση των κρατικών οργάνων να διασφαλίζουν την αποτελεσματική άσκηση των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Πράγματι, αν δεν γινόταν δεκτή η συνταγματική λειτουργία της αρχής της προφύλαξης, η κατοχυρωμένη στο άρθρο 24 Συντ. προστασία του περιβάλλοντος θα ήταν εκ των πραγμάτων ελλιπής, αφού θα κατέλειπε σημαντικές όψεις της προστασίας αυτής εκτός του συνταγματικού συστήματος.

[4] Το Συμβούλιο της Επικρατείας εμφανίζεται πάντως διστακτικό να θεμελιώσει ρητά την εν λόγω αρχή στο Σύνταγμα. Επιχειρεί να της προσδώσει στέρεο νομικό έρεισμα με αναγωγή στο πρωτογενές κοινοτικό δίκαιο (άρθρο 174 παρ. 2 ΣυνθΕΚ). Η μέθοδος αυτή δεν είναι όμως πάντοτε νομικά πρόσφορη, αφού οι διατάξεις του άρθρου 174 παρ. 2 και του άρθρου 6 ΣυνθΕΚ, που ενσωματώνουν την περιβαλλοντική προστασία στις κοινοτικές πολιτικές, αφορούν κατ' αρχήν τις εν λόγω πολιτικές και όχι τις εθνικές πολιτικές που δεν λαμβάνονται κατ' επιταγή του κοινοτικού δικαίου.

[5] Σύμφωνα πάντως με την Γ. Σιούτη, όπ.π. (σημ. 1), σ. 456, «τα προληπτικά μέτρα λαμβάνονται όταν θεμελιώνονται επαρκείς πληροφορίες για την ύπαρξη οικολογικών κινδύνων».

[6] Πρβλ. άρθρο 25 παρ. 2 Συντ.

[7] Πρβλ. άρθρο 25 παρ. 4 Συντ.

[8] Σε αντίθετη περίπτωση, η σχετική διοικητική πράξη δεν θα περιέχει νόμιμη αιτιολογία.

[9] Συνήθως στις περιπτώσεις αυτές επιβάλλεται η έκδοση προδικαστικής απόφασης για την τεχνική έρευνα του ζητήματος.

[10] ΕΔΔΔΔ 2002, σ. 571, με παρατηρήσεις Απ. Παπακωνσταντίνου.

[11] Βλ. Απ. Παπακωνσταντίνου, Το κοινωνικό δικαίωμα στην υγεία. Η συνταγματική θεμελίωση, 2005.

### Σ.τ.Ε. 677/2005, Ολομέλεια

Πρόεδρος: Χρ. Γεραρής

Εισηγητής: Αθ. Ράντος, Σύμβουλος

Ημερομηνία δημοσίευσης: 04.03.2005

**Ενδοστρεφής δίκη. Δάση. Χαρακτηρισμός.** Επιτρέπεται στο εκάστοτε αρμόδιο όργανο της Διοίκησης να ασκήσει αίτηση ακυρώσεως κατά απόφασης των Επιτροπών Επίλυσης Δασικών Αμφισβητήσεων. Μειοψηφία ισχυρή. Παραπέμπει στο Ε΄ Τμήμα.

### Βασικές σκέψεις

«Επειδή κατά θεμελιώδη αρχή του Συντάγματος, η εξουσιαστική δράση του Κράτους, το οποίο έχει ενιαία νομική προσωπικότητα, εκδηλώνεται μέσω τριών λειτουργιών, ήτοι της νομοθετικής, της εκτελεστικής και της δικαστικής (άρθρο 26). Ειδικότερα, η εκτελεστική ασκείται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, την Κυβέρνηση και τα λοιπά όργανα της Διοικήσεως. Η Διοίκηση διαρθρώνεται σε μεγάλους τομείς, των οποίων

προϊστάνται Υπουργοί, είναι όμως ενιαία και, συνεπώς, οι πράξεις κάθε Υπουργού, ή οποιουδήποτε άλλου διοικητικού οργάνου, ατομικού ή συλλογικού, και δη αδιαφόρως της φύσεως της ασκούμενης δραστηριότητας, είναι πράξεις της ενιαίας Διοικήσεως. Αφ' ετέρου, σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 45 παρ. 1 και 47 παρ. 1 του Π.Δ. 18/1989 (Α'8), το ένδικο μέσο της αιτήσεως ακυρώσεως ασκείται μόνο κατά των εκτελεστών πράξεων των διοικητικών αρχών και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, οι οποίες δεν υπόκεινται σε άλλο ένδικο μέσο δια της διοικητικής οδού, δύναται δε να ασκηθεί από τον ιδιώτη ή το νομικό πρόσωπο, στους οποίους αφορά η διοικητική πράξη ή των οποίων τα έννομα συμφέροντα προσβάλλονται εξ αυτής. Από τα ανωτέρω, σε συνδυασμό και προς την γενική αρχή του δικαίου, κατά την οποία ουδείς δύναται να στραφεί κατά των ιδίων αυτού πράξεων, προκύπτει ότι ένα διοικητικό όργανο δεν δύναται κατ' αρχήν να ασκήσει αίτηση ακυρώσεως κατά οποιασδήποτε πράξεως εκδοθείσης από άλλο διοικητικό όργανο. Ο κανόνας, όμως, αυτός είναι δυνατόν να ανατραπεί από τον νομοθέτη, διότι αυτός δεν κωλύεται από το Σύνταγμα να διασπάσει την κατά τ' ανωτέρω ενότητα της Διοικήσεως και να χορηγήσει σε διοικητικό όργανο το ένδικο μέσο της αιτήσεως ακυρώσεως, και δη είτε ρητώς, είτε εμμέσως, δια διατάξεων οι οποίες έχουν σαφώς το νόημα αυτό (ΣΕ 2076/78 Ολομ., πρβλ. και ΣΕ 803/31).

4. Επειδή, κατά το άρθρο 14 του ν. 998/1979 «περί προστασίας των δασών και των δασικών εν γένει εκτάσεων της Χώρας» (Α' 289), αν δεν έχει ι<sup>^</sup>υιυμυυυ υυυυλογιυ, ο χαρακτηρισμός ορισμένης εκτάσεως ως οασους η δασικής εκτάσεως ενεργείται με πράξη του κατά τόπον αρμόδιου δασάρχη, η οτΓοία εκδίδεται αυτεπαγγέλτως ή ύστερα ,από αίτηση όποιου έχει έννομο συμφέρον (παρ. 1), τέτοια δε αίτηση μπορεί να υποβληθεί και από δημόσια υπηρεσία (παρ. 2 εδάφιο δεύτερο). Περαιτέρω, στην παράγραφο 3 του αυτού άρθρου 14 προβλέπεται ότι κατά της σχετικής πράξεως του δασάρχη επιτρέπεται να ασκηθούν «αντιρρήσεις» ενώπιον της κατ' άρθρο 10 παρ. 3 του ίδιου νόμου αρμόδιας επιτροπής από οποιοδήποτε φυσικό ή νομικό πρόσωπο έχει έννομο συμφέρον, καθώς και από τον οικείο νομάρχη. Κατά την ίδια παράγραφο 3 του άρθρου 14 και την προαναφερόμενη παράγραφο 3 του άρθρου 10, κατά της αποφάσεως της επιτροπής αυτής χωρεί προσφυγή ενώπιον δευτεροβάθμιας επιτροπής, την προσφυγή δε αυτή μπορεί, κατά την έννοια των ανωτέρω διατάξεων, να ασκήσει, όπως και τις αντιρρήσεις, τόσο το φυσικό ή νομικό πρόσωπο που έχει έννομο συμφέρον, όσο και ο οικείος νομάρχης.

5. Επειδή, η απόφαση της δευτεροβάθμιας επιτροπής με την οποία, κατά τα προαναφερόμενα, τερματίζεται η ενδικοφανής διαδικασία που θεσπίζεται από το νόμο για τον χαρακτηρισμό ορισμένης εκτάσεως ως δασικής ή μη, υπόκειται σε αίτηση ακυρώσεως, η οποία μπορεί να ασκηθεί όχι μόνο από φυσικό ή νομικό πρόσωπο που έχει έννομο συμφέρον, αλλά και από το οικείο όργανο της Διοικήσεως. Τούτο δε διότι, ναι μεν η άσκηση του ενδίκου αυτού μέσου από το τελευταίο δεν προβλέπεται ρητώς στο νόμο, από το όλο περιεχόμενο, όμως, των ανωτέρω διατάξεων του νόμου 998/1979, με τις οποίες παρέχεται στον νομάρχη ως όργανο της Διοικήσεως, το δικαίωμα να μετάσχει στη σχετική ενδικοφανή διαδικασία ισοτίμως με τον ενδιαφερόμενο ιδιώτη ή νομικό πρόσωπο και συγκεκριμένα να ασκήσει τις προβλεπόμενες από τον νόμο ενδικοφανείς προσφυγές ενώπιον των αρμόδιων πρωτοβάθμιων και δευτεροβάθμιων επιτροπών, συνάγεται ότι, στο πλαίσιο της μέριμνας του νομοθέτη για την προστασία των δασών και των δασικών εκτάσεων, δηλαδή αγαθού που προστατεύεται από το Σύνταγμα (άρθρο 24 παρ. 1), επιτρέπεται στο εκάστοτε αρμόδιο όργανο της Διοικήσεως να ασκήσει και αίτηση ακυρώσεως κατά της αποφάσεως με την οποία τερματίζεται η διοικητική διαδικασία, ώστε να του παρασχεθεί η δυνατότητα να προασπίζεται τη νομιμότητα σε υποθέσεις χαρακτηρισμού ορισμένης εκτάσεως ως δασικής ή μη, όχι μόνον ενώπιον των ανωτέρω συλλογικών διοικητικών οργάνων, αλλά και ενώπιον του ακυρωτικού δικαστηρίου, εν όψει μάλιστα του ότι η μεν πράξη χαρακτηρισμού εκτάσεως κατά τις ως άνω διατάξεις δεν υπόκειται σε ανάκληση από το εκδόν όργανο (ΣΕ 1038/88 Ολομ.), η δε απόφαση της δευτεροβάθμιας Επιτροπής δεν υπόκειται σε έλεγχο νομιμότητας από άλλο διοικητικό όργανο (πρβλ. ΣΕ 1924/82 Ολομ.). Η δυνατότητα ασκήσεως της αιτήσεως ακυρώσεως και από διοικητικό όργανο επιβάλλεται στην συγκεκριμένη περίπτωση και από το γεγονός ότι η ανωτέρω διοικητική διαδικασία είναι μεν προσωρινή, εφαρμοζόμενη μέχρι την επιτασσόμενη ήδη από το Σύνταγμα κατάρτιση δασολογίου, μπορεί όμως να απολήξει σε εξαίρεση από την συνταγματική προστασία δασών και δασικών εκτάσεων, χωρίς η Διοίκηση, που έχει εν τούτοις την συνταγματική υποχρέωση προστασίας τους, να μπορεί να αμφισβητήσει δικαστικώς το κύρος των σχετικών πράξεων. Συνεπώς, η κρινομένη αίτηση ασκείται παραδεκτώς από την άποψη αυτή. Μειοψήφησαν οι Σύμβουλοι Π. Ζ. Φλώρος, Ι. Μαρή, Δ. Κωστόπουλος, Γ. Παπαμεντζελόπουλος, Ν. Σκλίας, Α. Θεοφιλοπούλου, Δ. Πετρούλιας, Α. Γκότσης, Ν. Μαρκουλάκης, Α. Καραμιχαλέλης, Γ. Ποταμιάς και Ι. Γράβαρης, οι οποίοι διατύπωσαν την γνώμη ότι από τις προαναφερόμενες διατάξεις του ν. 998/1979 δεν προβλέπεται ευθέως δυνατότητα οποιουδήποτε οργάνου της



Διοικήσεως να ασκεί αίτηση ακυρώσεως κατά των αποφάσεων που αφορούν χαρακτηρισμό, κατά τις διατάξεις αυτές, εκτάσεως ως δασικής ή μη, αλλ' ούτε από το περιεχόμενο τους μπορεί να συναχθεί ότι παρέχεται εμμέσως τέτοια δυνατότητα. Ειδικότερα, η άσκηση των ανωτέρω ενδικοφανών προσφυγών από το νομάρχη (ή άλλο "όργανο της Διοικήσεως) αποτελεί αρμοδιότητα που ανατίθεται από το νόμο στο διοικητικό αυτό όργανο στο πλαίσιο της οικείας διοικητικής διαδικασίας, προκειμένου να έχει τη δυνατότητα, ενεργώντας ως φορές δημόσιας εξουσίας, να εισάγει τις σχετικές υποθέσεις προς επανεξέταση ενώπιον των αρμοδίων επιτροπών, οι οποίες συνιστούν και αυτές όργανα της ενιαίας Διοικήσεως που επιλύουν διοικητικώς τις αμφισβητήσεις σχετικά με το χαρακτήρα ορισμένης εκτάσεως ως δασικής ή μη. Από τη θέσπιση δε της δυνατότητας αυτής συμμετοχής του στη διοικητική διαδικασία με την άσκηση ενδικοφανών προσφυγών, σύμφωνα με τα προαναφερόμενα, δεν προκύπτει ότι, κατά τη βούληση του νομοθέτη, ο νομάρχης ή το εκάστοτε αρμόδιο όργανο της Διοικήσεως εξομοιώνεται με διοικούμενο από την άποψη της ανάγκης δικαστικής προστασίας (ΣΕ 1261/1995 Ολομ.). Επομένως, κατά την γνώμη αυτή, η κρινομένη αίτηση ακυρώσεως θα έπρεπε να απορριφθεί ως απαράδεκτη».

## Σχόλιο

Σύμφωνα με τη θεωρία του Διοικητικού Δικαίου η «ενδοστρεφής δίκη» απαγορεύεται. Δεν είναι δηλαδή δυνατή η άσκηση αίτησης ακύρωσης κατά πράξης διοικητικού οργάνου που ανήκει στο ίδιο νομικό πρόσωπο, εκτός αν η δυνατότητα αυτή προβλέπεται από νομοθετική διάταξη ή σαφώς προκύπτει από αυτήν<sup>[1]</sup>. Η άποψη αυτή δικαιολογείται από το γεγονός ότι δεν μπορεί να νοηθεί, ενόψει του ενιαίου χαρακτήρα της νομικής προσωπικότητας του κράτους και των άλλων ν.π.δ.δ., ότι ένα διοικητικό όργανο μπορεί να στραφεί με αίτηση ακυρώσεως κατά απόφασης άλλου οργάνου του ίδιου νομικού προσώπου.

Τη θέση αυτή υιοθέτησε από τις πρώτες αποφάσεις του το Συμβούλιο της Επικρατείας<sup>[2]</sup>. Με την εξεταζόμενη απόφαση το Δικαστήριο επαναλαμβάνει κατ' αρχήν, σχεδόν επί λέξει, τις σχετικές κρίσεις της Σ.τ.Ε. Ολομ. 2076/1978, σύμφωνα με

την οποία ο ανωτέρω κανόνας μπορεί να ανατραπεί από το νομοθέτη. Στην περίπτωση αυτή πρέπει να υπάρχει ρητή πρόβλεψη στο νόμο ή να προκύπτει «σαφώς» από αυτόν[3].

Με την εξεταζόμενη απόφαση κρίνεται ότι επιτρέπεται στο εκάστοτε αρμόδιο όργανο της Διοίκησης να ασκήσει αίτηση ακυρώσεως κατά απόφασης των Επιτροπών Επίλυσης Δασικών Αμφισβητήσεων, αφού η εν λόγω δυνατότητα προκύπτει, εμμέσως πλην σαφώς, από τις διατάξεις του άρθρου 14 του ν. 998/1979, το οποίο αναφέρεται στη διοικητική επίλυση των διαφορών που ανακύπτουν από τον χαρακτηρισμό εκτάσεων ως δάσους ή δασικής έκτασης. Το γεγονός πάντως ότι οι ανωτέρω διατάξεις παρέχουν τη δυνατότητα σε όργανα της αποκεντρωμένης διοίκησης (Νομάρχη και ήδη Γ.Γ. Περιφέρειας) να ασκήσουν, όπως και οι ιδιώτες, τις σχετικές ενδικοφανείς προσφυγές ενώπιον των πρωτοβάθμιων και των δευτεροβάθμιων επιτροπών, δεν οδηγεί αναπόδραστα στο συμπέρασμα ότι θεμελιώνουν και την «ενδοστρεφή δίκη».

Αν γινόταν εδώ δεκτή, τότε θα έπρεπε, για την ταυτότητα του νομικού λόγου, να αναγνωριστεί η «ενδοστρεφής δίκη» σε κάθε παρόμοια περίπτωση. Η εν λόγω παραδοχή θα προϋπέθετε όμως ένα λογικό άλμα, αφού η συμμετοχή στις ενδοδιοικητικές διαδικασίες διαφέρουν ουσιωδώς από απόψεως νομικής δογματικής από την ακυρωτική δίκη ενώπιον των δικαστηρίων. Εξάλλου, το δικαίωμα δικαστικής προστασίας (άρθρο 20 παρ. 1 Συντ. και 6 παρ. 1 ΕΣΔΑ) και η συνταγματική κατοχύρωση της αιτήσεως ακυρώσεως (άρθρο 95 παρ. 1 Συντ.) αποβλέπουν πρωτίστως στην προστασία των ιδιωτών από μη νόμιμες πράξεις ή παραλείψεις των κρατικών οργάνων.

Τα δογματικά προβλήματα που προκύπτουν από την ανωτέρω δικαστική κρίση έγιναν σαφώς αντιληπτά και από την πλειοψηφούσα άποψη. Για τον λόγο αυτό, επιχειρείται να θεμελιωθεί στην προστασία των δασών και των δασικών εκτάσεων που κατοχυρώνεται στο Σύνταγμα (άρθρα 24 παρ. 1 και 117 παρ. 3 Συντ.). Παρά όμως την αναμφίβολη κανονιστική, ιδεολογική και πολιτική σημασία που αποδίδεται στην προστασία του περιβάλλοντος, είναι αμφίβολο αν αυτή μπορεί να δικαιολογήσει αποκλίσεις από αρχές του Διοικητικού Δικαίου, με δικονομικό μάλιστα χαρακτήρα, όπως είναι η απαγόρευση της «ενδοστρεφούς δίκης». Τούτο θα αποτελούσε, σύμφωνα με την αρχή της διάκρισης των λειτουργιών, έργο της νομοθετικής λειτουργίας- η

οποία ίσως οφείλει -de lege ferenda- να επεκτείνει στις περιπτώσεις αυτές την «ενδοστρεφή δίκη»- και όχι της δικαστικής λειτουργίας.

[1] Βλ. ιδίως *Επ. Σπηλιωτόπουλου*, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, 2001, σ. 479, *Μ. Στασινόπουλου*, Δίκαιον των Διοικητικών Διαφορών, 1980, σ. 201.

[2] Σ.τ.Ε. 803/1931. Βλ. πάντως τη σχετική κριτική στη νομολογία αυτή από τον *Ι. Σαρμά*, Κράτος και δικαιοσύνη, τ. 2. Το δημοκρατικό κοινωνικό κράτος δικαίου. Η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, 2003, σ. 611-613.

[3] Πρβλ. σχετικά και τις Σ.τ.Ε. 1924/1982 Ολομ., 4562/1984, 2907/1984, 5160/1987, 3681/1987, 4818/1988, 4703/1996.

### Σ.τ.Ε. 982/2005, Τμ. Ε΄

#### [Αρχαιολογικός χώρος Ελούντας]

Πρόεδρος: *Ι. Μαρή*, Σύμβουλος  
Εισηγητής: *Κ. Κουσούλης*, Πάρεδρος  
Ημερομηνία έκδοσης: 30.03.2005

**Πολιτιστικό περιβάλλον. Αρχαιότητες. Ιδιοκτησία. Ελούντα Λασηθίου.**  
Υποχρέωση της Διοίκησης για την κήρυξη απαλλοτρίωσης ακινήτου στο οποίο έχουν επιβληθεί περιορισμοί για την προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς ή του φυσικού περιβάλλοντος συντρέχει μόνον, αν αυτοί συνεπάγονται την ολική και οριστική στέρηση της χρήσης του ακινήτου κατά τον προορισμό του. Η απαγόρευση δόμησης σε εκτός σχεδίου περιοχή δεν επιφέρει ολική και οριστική στέρηση της εξουσίας

διάθεσης της ιδιοκτησίας και δεν συνιστά απαλλοτρίωση. Απορρίπτεται η αίτηση ακυρώσεως.

### Βασικές σκέψεις

«3. Επειδή, με το άρθρο 24 του Συντάγματος ορίζεται ότι: "1. Η προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος αποτελεί υποχρέωση του Κράτους. Για τη διαφύλαξη του το Κράτος έχει υποχρέωση να παίρνει ιδιαίτερα προληπτικά ή κατασταλτικά μέτρα .... 2. Η χωροταξική αναδιάρθρωση της χώρας .... υπάγεται στη ρυθμιστική αρμοδιότητα και τον έλεγχο του Κράτους ..... 6. Τα μνημεία και οι παραδοσιακές περιοχές και στοιχεία τελούν υπό την προστασία του Κράτους. Νόμος θέλει ορίσει τα αναγκαία προς πραγματοποίηση της προστασίας ταύτης περιοριστικά της ιδιοκτησίας μέτρα, ως και τον τρόπον και το είδος της αποζημιώσεως των ιδιοκτητών" ενώ με το άρθρο 17 αυτού ότι "1. Η ιδιοκτησία τελεί υπό την προστασία του Κράτους, τα δικαιώματα όμως που απορρέουν από αυτή δεν μπορούν να ασκούνται σε βάρος του γενικού συμφέροντος. 2. Κανένας δεν στερείται την ιδιοκτησία του, παρά μόνο για δημόσια ωφέλεια που έχει αποδειχθεί με τον προσήκοντα τρόπο, όταν και όπως ο νόμος ορίζει και πάντοτε αφού προηγηθεί πλήρους αποζημίωση ...". Τέλος, με το μεν άρθρο 50 του ΚΝ. 5351/1932 ορίζεται ότι "Απαγορεύεται άνευ αδείας του Υπουργείου της Παιδείας (ήδη Πολιτισμού) 1) .... 2) Η πλησίον αρχαίου επιχείρησις έργου δυναμένου να βλάβη αυτά αμέσως ή εμμέσεως ...." (όπως η περ. αυτή αντικαταστάθηκε με το άρθρο 1 Ν.Δ/τος 6/1968, ΦΕΚ 279 Α), με το δε επόμενο άρθρο 51 αυτού ότι "Ιδιώτης όστις παρακωλύεται να ενεργήση εν τω κτήματί του οιανδήποτε πράξιν απαγορευομένην δια του προηγουμένου άρθρου, δύναται να ζήτηση την απαλλοτρίωσα του κτήματος του, εάν δε δεν γίνη αύτη μετά πάροdon διετίας από της υποβολής της αιτήσεως, ο ιδιώτης δύναται να διάθεση το κτήμα του κατά βούλησιν .....".

4. Επειδή, κατά την έννοια των ανωτέρω συνταγματικών διατάξεων, η ιδιοκτησία προστατεύεται ως δικαίωμα κατόπιν του πρωτογενούς καθορισμού του περιεχομένου του, δηλαδή του προορισμού της ιδιοκτησίας, ο οποίος περιλαμβάνει το φάσμα των

δυνατών χρήσεων της. Ο καθορισμός αυτός του προορισμού της ιδιοκτησίας γίνεται είτε απ' ευθείας από συνταγματικές διατάξεις είτε από το νομοθέτη ή, κατ' εξουσιοδότηση του, από τη Διοίκηση σε συμφωνία με το Σύνταγμα. Βασικός διαχωρισμός του προορισμού της ακίνητης ιδιοκτησίας περιέχεται στην παρ. 2 του άρθρου 24 του Συντάγματος, η οποία, αναφερομένη στην υπό τη ρυθμιστική αρμοδιότητα του Κράτους αναγνώριση, ανάπτυξη, πολεοδόμηση και επέκταση μόνο των πόλεων και των οικιστικών περιοχών θέτει τον κανόνα ότι μόνο κατ' εξαίρεση είναι δυνατόν να δομηθεί η μη αστική γη και μάλιστα κατ' αρχήν για χρήσεις υποβοηθητικές του κύριου προορισμού της (γεωργική, κτηνοτροφική, δασοπονική εκμετάλλευση και αναψυχή του κοινού). Επιτρέπεται δε : α) η μεταβολή του προορισμού της ιδιοκτησίας, εφ' όσον τούτο επιβάλλεται από το Σύνταγμα ή γίνεται βάσει νομίμων εν γένει κριτηρίων, όπως των χωροταξικών, οπότε και προβλέπεται, εν όψει του είδους και των επιπτώσεων της μεταβολής, η δυνατότητα χορηγήσεως αποζημιώσεως η πωλήσεως η απαλλοτριώσεως της ιδιοκτησίας καθώς και β) η θέσπιση περαιτέρω δευτερογενών ρυθμίσεων αναγομένων σε περιορισμούς των εξουσιών που πηγάζουν από τον καθορισμό του προορισμού της ιδιοκτησίας, υπό την προϋπόθεση ότι είναι συναφείς με αυτόν και ότι με αυτούς δεν εξαφανίζεται η ιδιοκτησία ή δεν καθίσταται αδρανής σε σχέση με τον προορισμό της (ΣΤΕ 4575/1998). Όπως η μεταβολή του προορισμού, έτσι και η θέσπιση των ανωτέρω περιορισμών είναι δυνατή και στην περίπτωση που τούτο επιβάλλεται για την επίτευξη συνταγματικών στόχων, οπότε και πρέπει να είναι συναφείς προς αυτούς. Τέτοιος συνταγματικός στόχος είναι η αυξημένη προστασία του πολιτιστικού περιβάλλοντος, δηλαδή των μνημείων και λοιπών στοιχείων που προέρχονται από την ανθρώπινη δραστηριότητα και συνθέτουν την ιστορική, καλλιτεχνική, επιστημονική και εν γένει πολιτιστική κληρονομιά της χώρας. Η προστασία αυτή περιλαμβάνει αφ' ενός μεν τη διηλεκτική διατήρηση, τη συντήρηση και την αποκατάσταση των εν λόγω πολιτιστικών στοιχείων, αφ' ετέρου δε την κατά τα ανωτέρω δυνατότητα μεταβολής του προορισμού μιας ιδιοκτησίας ή τη θέσπιση ρυθμίσεων αναγομένων σε περιορισμούς των εξουσιών που πηγάζουν από τον καθορισμό του προορισμού της. Τα μέτρα αυτά (μεταβολή του προορισμού ή περιορισμοί), με τα οποία σκοπείται η αποτροπή οποιασδήποτε βλάβης, αλλοιώσεως ή υποβαθμίσεως των πολιτιστικών στοιχείων ή του χώρου που τα περιβάλλει, ερείδονται αποκλειστικά στο άρθρο 24 του Συντάγματος και μπορεί να έχουν κατ' αρχήν ευρύτερο περιεχόμενο από τους γενικούς περιορισμούς της ιδιοκτησίας κατά το άρθρο 17 του Συντάγματος. Η επιβολή των ανωτέρω περιορισμών δημιουργεί υποχρέωση αποζημιώσεως του

θιγομένου ιδιοκτήτη κατά την παρ. 6 του άρθρου 24 του Συντάγματος όταν με αυτούς επέρχεται ουσιώδης, προσωρινή ή οριστική, στέρηση της χρήσεως της ιδιοκτησίας κατά τον προορισμό της. Η υποχρέωση δε αποζημιώσεως αυτή είναι άσχετη προς την προβλεπόμενη από το άρθρο 51 του ΚΝ. 5351/1932 ευχέρεια του ιδιοκτήτη να ζητήσει την απαλλοτρίωση του ακινήτου. Πράγματι, η ευχέρεια αυτή, η οποία είναι αντίθετη προς τη συνταγματική υποχρέωση καθ' όσο/ καταλήγει στην αποδέσμευση του ακινήτου όταν παρέρχεται άπρακτη η διετία, υποχρεώνει τη Διοίκηση να αποδεχθεί τη σχετική αίτηση μόνον αν οι επιβαλλόμενοι περιορισμοί συνεπάγονται την ολική και οριστική στέρηση της χρήσεως του ακινήτου κατά τον προορισμό του (ΣτΕ 784/1999, πρβλ. ΣτΕ Ολ. 3146/1986, 4575/1998, 3135/2002 Ολ.)

...6. Επειδή, με την αίτηση και τους προσθέτους λόγους προβάλλεται ότι η περιοχή που κείται η ιδιοκτησία της αιτούσης είναι τουριστική. Επομένως, η απαγόρευση δόμησης συνεπάγεται καθ' ολοκληρία αποδυνάμωση και αδρανοποίηση του περιεχομένου της ιδιοκτησίας, η οποία προστατεύεται από τα άρθρα 17 παρ. 1,2 και 5 παρ. 1 του Συντάγματος και το άρθρο 1 του προσθέτου πρωτοκόλλου της ευρωπαϊκής σύμβασης για τα δικαιώματα του ανθρώπου όχι μόνο ως τυπικό εμπράγματο δικαίωμα, αλλά και ως αξία. Περαιτέρω, περιεχόμενο της ακίνητης ιδιοκτησίας είναι η οικονομικά επωφελής για τον ιδιοκτήτη αξιοποίηση της με τη μεταβολή της φυσικής της κατάστασης. Συνεπώς, στις περιπτώσεις, κατά τις οποίες το κράτος επιβάλλει απαγόρευση δόμησης ακινήτων για την προστασία του πολιτιστικού περιβάλλοντος, κατ' εφαρμογή του άρθρου 24 του Συντάγματος, και αυτή διαρκεί επί μακρό χρόνο, επέρχεται πλήρης αποδυνάμωση των εξουσιών της ιδιοκτησίας και πρέπει να κηρύσσεται αναγκαστική απαλλοτρίωση του ακινήτου ή να καταβάλλεται αποζημίωση στον ιδιοκτήτη ανάλογη με την αξία του. Στην προκειμένη περίπτωση, η αγορά των ακινήτων έγινε αποκλειστικά για την ανέγερση τουριστικού ξενοδοχειακού συγκροτήματος, χρήση επιτρεπτή σύμφωνα με τις διατάξεις της νομοθεσίας για την εκτός σχεδίου δόμηση, η δε για είκοσι πέντε περίπου έτη απαγόρευση της προσήκουσας αυτής εκμετάλλευσης συνιστά de facto απαλλοτρίωση με συνέπεια να υφίσταται υποχρέωση είτε για κήρυξη της, είτε για άρση των επιβληθέντων περιορισμών, η επιβολή των οποίων προσκρούει άλλωστε στην αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης. Οι λόγοι αυτοί είναι απορριπτέοι ως αβάσιμοι, διότι, όπως αναφέρεται σε προηγούμενη σκέψη, υποχρέωση της Διοικήσεως να αποδεχθεί αίτηση για την κήρυξη απαλλοτριώσεως ακινήτου, στο οποίο έχουν επιβληθεί περιορισμοί υπαγορευόμενοι από σκοπό δημοσίου συμφέροντος, όπως στη συγκεκριμένη περίπτωση για την προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς και του φυσικού περιβάλλοντος, συντρέχει μόνον αν οι επιβαλλόμενοι περιορισμοί συνεπάγονται την ολική και οριστική στέρηση της χρήσεως του ακινήτου κατά τον προορισμό του. Τούτο όμως δεν συμβαίνει στην προκειμένη περίπτωση, δοθέντος ότι η απαγόρευση δόμησης σε αρχήθεν εκτός σχεδίου περιοχή, δηλ. σε περιοχή με κατά

προορισμό χρήση την αγροτική, κτηνοτροφική και δασοπονική εκμετάλλευση καθώς και την αναψυχή του κοινού, δεν επιφέρει ολική και οριστική στέρηση της εξουσίας διαθέσεως της ιδιοκτησίας και δεν συνιστά απαλλοτρίωση. Εξ άλλου, είναι διάφορο θέμα η τυχόν επιδίωξη αποζημιώσεως στο βαθμό που οι επιβαλλόμενοι περιορισμοί της ιδιοκτησίας είναι εξαιρετικά επαχθείς για τους ιδιοκτήτες».

### Σχόλιο

Με την ωρίμανση των δικαιοκρατικών χαρακτηριστικών του πολιτεύματός μας το πρόβλημα της παραβίασης εκ μέρους της κρατικής εξουσίας βασικών ατομικών ελευθεριών, όπως είναι λ.χ. η ελευθερία έκφρασης και διάδοσης των στοχασμών, η οικονομική ελευθερία, η θρησκευτική ελευθερία κ.ά., φαίνεται ότι έχει υποχωρήσει σημαντικά. Ωστόσο, με την κατοχύρωση αφενός του κοινωνικού κράτους και αφετέρου της περιβαλλοντικής προστασίας, οι μορφές διακινδύνευσης της ατομικής ελευθερίας διαφοροποιούνται και προσλαμβάνουν νέο περιεχόμενο. Το δημόσιο συμφέρον αποτελεί συχνά τον συνταγματικά θεμιτό, αν όχι επιβεβλημένο, δικαιολογητικό παράγοντα για να διεισδύσει η κρατική εξουσία στην σφαίρα της ατομικής ελευθερίας και να επιβάλλει, δραστηκούς ενίοτε, περιορισμούς.

Το χαρακτηριστικότερο ίσως παράδειγμα προσφέρει η διαρκής σχέση έντασης που υπάρχει μεταξύ της προστασίας της ιδιοκτησίας, από τη μία πλευρά, και του φυσικού, του οικιστικού και του πολιτιστικού περιβάλλοντος, από την άλλη. Σε ένα ταυτόχρονα δημοκρατικό, δικαιοκρατικό και κοινωνικό πολίτευμα, όπως το δικό μας, θα περίμενε κανείς η εν λόγω ένταση να επιλύεται με ανάλογες, πρόσφορες και δίκαιες σταθμίσεις ανάμεσα στα διακυβευόμενα κάθε φορά συμφέροντα, κατά τρόπο ώστε να διασφαλίζεται η ισόρροπη προστασία τους. Η εναρμόνιση και η εξισορρόπηση των επιμέρους συγκρουόμενων συμφερόντων αποτελεί αυτονόητο όρο για τη διαμόρφωση των σχέσεων κράτους – κοινωνίας και κοινωνίας – ατόμου σε ένα πολιτικό σύστημα, το οποίο δεν θυσιάζει ούτε την κοινωνία χάριν του ατόμου ούτε όμως, αντίστροφα, το άτομο χάριν της κοινωνίας. Στην πρώτη περίπτωση θα επρόκειτο για ένα ιστορικά ξεπερασμένο εν πολλοίς σύστημα που θα θεμελιωνόταν στις αξιακές παραδοχές ενός αρχαϊκού ατομικιστικού φιλελευθερισμού. Στη δεύτερη

θα βρισκόμασταν μπροστά σε έναν άκρατο *κοινοτικισμό*, τις παραδοχές του οποίου έχουν ιστορικά αποδοκιμάσει όλες οι σύγχρονες ανεπτυγμένες κοινωνίες.

Το Σύνταγμα περιλαμβάνει, ως γνωστόν, διατάξεις τόσο για την προστασία του περιβάλλοντος (ιδίως άρθρο 24 Συντ.) όσο και για την προστασία της ιδιοκτησίας (ιδίως άρθρο 17 Συντ.). Πρόκειται επομένως για *συνταγματικά αγαθά*, τα οποία διαθέτουν μεγάλη ιστορική, αξιακή και ιδεολογική φόρτιση. Η σύγκρουσή τους αποτελεί έτσι σήμερα ένα από τα σημαντικότερα διακυβεύματα. Η επίλυση των συγκρούσεων αυτών επιβάλλεται να πραγματοποιείται με σταθμίσεις *in concreto* μεταξύ των διακυβευόμενων κάθε φορά συμφερόντων. Τυχόν αναγνώριση *a priori* υπεροχής του ενός ή του άλλου θα ήταν ευθέως αντίθετη με τη φύση και τη λογική του πολιτεύματός μας.

Σε τελικό στάδιο η σχετική στάθμιση ανήκει στον δικαστή. Ο δικαστικός έλεγχος είναι *έλεγχος ορίων*. Άρα, η στάθμιση αφορά τον έλεγχο υπέρβασης των ορίων (ακυρωτικός έλεγχος νομιμότητας) και όχι την ουσία ή τη σκοπιμότητα των κρατικών ενεργειών. Αποτελεί στάθμιση δικαιοκή, με έντονο αξιακό περιεχόμενο. Για την εξειδίκευση των ορίων αυτών ο δικαστής ανάγεται σε συνταγματικές αρχές με ευρύτερο περιεχόμενο, οι οποίες κατευθύνουν το δύσκολο έργο του. Οι αρχές του κοινωνικού κράτους δικαίου (άρθρο 25 παρ. 1 Συντ.), της βιώσιμης ανάπτυξης (άρθρα 106 και 24 Συντ.) και της περιβαλλοντικής αειφορίας (άρθρο 24 παρ. 1 Συντ.) διαμορφώνουν το συνταγματικό πλαίσιο εντός του οποίου επιχειρεί «δίκαιη στάθμιση», όπως ακριβώς κάνει, αν και με διαφορετικούς όρους, και ο δικαστής του Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΑΔ).

Το θεσμικό σύστημα που καλείται να εφαρμόσει στη χώρα μας είναι εν πολλοίς κολοβό, συνοδεύεται δε από στρεβλές διοικητικές πρακτικές και υλοποιείται από αναποτελεσματικούς γραφειοκρατικούς μηχανισμούς<sup>[1]</sup>. Μία ολοκληρωμένη προστασία του περιβάλλοντος, αντάξια των σύγχρονων απαιτήσεων και προσδοκιών, προϋποθέτει εν πρώτοις σημαντικούς οικονομικούς πόρους, η διάθεση των οποίων βασίζεται σε ορισμένη «οικολογική κουλτούρα» και σε υψηλό επίπεδο «περιβαλλοντικού πολιτισμού». Περιβαλλοντικού πολιτισμού, ο οποίος επιβάλλει την αναδιανομή του πλούτου όχι μόνο με βάση τα κριτήρια της κοινωνικής δικαιοσύνης αλλά και της περιβαλλοντικής προστασίας.



Κατά την κρατούσα όμως πολιτική και διοικητική αντίληψη στη χώρα μας το οικονομικό κόστος για την προστασία του πολιτιστικού, του φυσικού και του οικιστικού περιβάλλοντος βαρύνει πρωτίστως, αν όχι αποκλειστικά, τους ιδιοκτήτες των οποίων οι ιδιοκτησίες περιορίζονται για την εν λόγω προστασία[2]. Σύμφωνα με την άποψη αυτή, η περιβαλλοντική προστασία είναι πάνω από το ατομικό συμφέρον, το οποίο, ως εκ τούτου, υποχωρεί σε κάθε περίπτωση. Πρόκειται για μια εσφαλμένη προσέγγιση, η οποία επιχειρεί στην ουσία να δικαιολογήσει την απουσία μίας ολοκληρωμένης βιώσιμης αναπτυξιακής στρατηγικής της πολιτείας. Συγχρόνως, υπονομεύει δραστικά τα περιβαλλοντικά αγαθά και τα φέρνει «αντιμέτωπα» με τους πολίτες. Οι πυρκαγιές των δασών, η ρύπανση των υδάτων, η αυθαίρετη δόμηση και μια σειρά παρόμοιων παθολογικών φαινομένων έχουν εν μέρει τη ρίζα τους στην πολιτικά απαράδεκτη και συνταγματικά προβληματική αυτή επιλογή.

Το Συμβούλιο της Επικρατείας επιδεικνύει, ως γνωστόν, ιδιαίτερη περιβαλλοντική ευαισθησία. Σε ορισμένες περιπτώσεις η προτεραιότητα που αναγνωρίζει στο περιβάλλον αποδεικνύεται προβληματική από δογματική άποψη, ιδιαίτερα όταν αποφεύγει να προβεί ή προβαίνει ονομαστικά στη συνταγματικά επιβαλλόμενη στάθμιση των διακυβευόμενων αγαθών[3]. Έτσι, συστέλλεται δραστικά το κανονιστικό περιεχόμενο της ιδιοκτησίας προς όφελος της προστασίας του περιβάλλοντος. Οι δεσμεύσεις και οι κάθε είδους επαχθείς περιορισμοί της ιδιοκτησίας θεωρούνται κατά κανόνα θεμιτοί ενόψει της ανάγκης για διηνεκή διατήρηση των περιβαλλοντικών πόρων[4]. Η νομολογιακή αυτή στάση, η οποία βρίσκει συχνά ανταπόκριση και στη νομολογία του Αρείου Πάγου, δεν φαίνεται να συμβαδίζει πάντα με τη νομολογία του ΕΔΑΔ, το οποίο διασφαλίζει, σε γενικές γραμμές, υψηλότερο επίπεδο προστασίας της ιδιοκτησίας. Εφαρμόζοντας το άρθρο 1 ΠΠΠ της Σύμβασης, το οποίο κατοχυρώνει το δικαίωμα στην περιουσία, προβαίνει σε στάθμιση των διακυβευόμενων αγαθών, προκειμένου να κρίνει αν συντρέχει περίπτωση ανατροπής της «δίκαιης ισορροπίας» και, κατ' επέκταση, παραβίαση της εν λόγω διάταξης[5]. Η φιλελεύθερη κατά βάση νομολογία του έρχεται σε αντίθεση με βασικές προβλέψεις της εθνικής μας νομοθεσίας και της σχετικής διοικητικής πρακτικής, δεν συμβιβάζεται δε συχνά με τη νομολογία των ελληνικών δικαστηρίων.

Στην εξεταζόμενη απόφαση, το Σ.τ.Ε. είχε την ευκαιρία να «κωδικοποιήσει» τη νομολογία του για τους περιορισμούς που επιβάλλονται στην ιδιοκτησία για την προστασία του πολιτιστικού περιβάλλοντος, ιδίως δε των αρχαιοτήτων. Εκκινώντας

από την αρχή της περιβαλλοντικής αειφορίας, την οποία και ανάγει ουσιαστικά σε βασικό γνώμονα για την επίλυση των σχετικών αμφισβητήσεων, καταλήγει στην κρίση ότι υποχρέωση της Διοίκησης για την κήρυξη απαλλοτρίωσης ακινήτου στο οποίο έχουν επιβληθεί περιορισμοί για την προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς ή του φυσικού περιβάλλοντος συντρέχει μόνον αν αυτοί συνεπάγονται την ολική και οριστική στέρηση της χρήσης του ακινήτου κατά τον προορισμό του. Η απαγόρευση δόμησης σε εκτός σχεδίου περιοχή δεν επιφέρει ολική και οριστική στέρηση της εξουσίας διάθεσης της ιδιοκτησίας και δεν συνιστά απαλλοτρίωση. Τέλος, κρίνει ως αντισυνταγματική την ευχέρεια που παρέχει το άρθρο 51 του ν. 5351/1932 στον ιδιοκτήτη να ζητήσει την απαλλοτρίωση του ακινήτου του που υφίσταται δραστικούς περιορισμούς, αν δε δεν συντελεστεί αυτή μετά την πάροδο διετίας αυτός μπορεί να το διαθέσει «κατά βούληση».

Κρίσιμο στοιχείο αποτελεί εν προκειμένω ο «προορισμός του ακινήτου». Η αυστηρή εφαρμογή του κριτηρίου αυτού μπορεί να οδηγήσει σε ανεπιεικείς λύσεις, όπως συμβαίνει για παράδειγμα με ακίνητα τα οποία με την πάροδο του χρόνου και την ανάπτυξη της περιοχής όπου βρίσκονται έχουν αποκτήσει μεγάλη αξία, προορίζονται δε για τουριστική εκμετάλλευση. Το ίδιο ισχύει και για την προϋπόθεση της «ολικής και οριστικής στέρησης της εξουσίας διάθεσης της ιδιοκτησίας», η οποία συνάπτεται, στην καλύτερη περίπτωση με τον πυρήνα του δικαιώματος, αφήνει όμως απροστάτευτη ολόκληρη την περιφέρειά του. Το γεγονός αυτό συμβιβάζεται δύσκολα με τη νομολογία του ΕΔΑΔ και τις σύγχρονες αντιλήψεις για το κράτος δικαίου, οι οποίες προσανατολίζουν σε λύσεις που θα υπερβαίνουν τη σύγκρουση των εν λόγω συνταγματικών αγαθών μέσα από την εξισορρόπηση και την εναρμόνισή τους.

[1] Πρβλ. τις ενδιαφέρουσες επισημάνσεις της Ειδικής Έκθεσης του Συνηγόρου του Πολίτη «Απαλλοτρίωση, στέρηση, περιορισμοί της ιδιοκτησίας και αποζημίωση. Προβλήματα διοικητικής δράσης» (Απρίλιος 2005).

[2] Βλ. Γ. Παπαδημητρίου, Περιβάλλον και προστασία της ιδιοκτησίας. Σκέψεις με αφορμή την Ειδική Έκθεση του Συνηγόρου του Πολίτη, [www.nomosphysis.org.gr](http://www.nomosphysis.org.gr).

[3] Βλ. Απ. Παπακωνσταντίνου, Το άρθρο 24 του Συντάγματος ως πεδίο νομικο-

πολιτικής έντασης στην πρόσφατη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, Νόμος και Φύση 1997, σ. 573 επ.

[4] Βλ. ιδίως *Απ. Γέροντα*, Η συνταγματική προστασία της ιδιοκτησίας και αναγκαστική απαλλοτρίωση, 2003, σ. 8 επ., *Γ. Δρόσου*, Συνταγματικοί περιορισμοί της ιδιοκτησίας και αποζημίωση, 1997, σ. 188 επ., *Φ. Δωρή*, Προστασία των υγροτόπων και περιορισμοί του δικαιώματος της ιδιοκτησίας, στο έργο: *Γ. Παπαδημητρίου* (επιμ.), Η προστασία των υγροτόπων στην Ελλάδα, 1998, σ. 29 επ., *του ιδίου*, Προστασία του φυσικού περιβάλλοντος και περιορισμοί του δικαιώματος της ιδιοκτησίας, στο έργο: *Ελληνική Εταιρία Δικαίου Περιβάλλοντος*, Δικαίωμα της ιδιοκτησίας και προστασία περιβάλλοντος, 2003, σ. 25 επ., *Ευ. Κουτούπα - Ρεγκάκου*, Η προστασία του δικαιώματος της ιδιοκτησίας μέσα από την εφαρμογή του άρθρου 22 (οικονομικές ρυθμίσεις) του ν. 1650/1986, στο έργο: *ΕΕΔΠ*, Δικαίωμα της ιδιοκτησίας και προστασία περιβάλλοντος, όπ.π., σ. 35 επ., *Π. Παραρά*, Η συνταγματική περιπέτεια του Μεγάρου Μουσικής, ΤοΣ 1996, σ. 739 επ., ιδίως σ. 741, *Α. Ράντου*, Στάθμιση των δικαιωμάτων της ιδιοκτησίας και του περιβάλλοντος στη νομολογία του Σ.τ.Ε., στο έργο: *ΕΕΔΠ*, Δικαίωμα της ιδιοκτησίας και προστασία περιβάλλοντος, όπ.π., σ. 49 επ., *Γ. Σωτηρέλη*, Η εισφορά σε γη της πολεοδομικής νομοθεσίας στο πεδίο έντασης μεταξύ της συνταγματικής προστασίας του περιβάλλοντος και της ιδιοκτησίας (Σχόλιο στην Σ.τ.Ε. 2057/1994), Νόμος και Φύση, τ. 1/1994, σ. 497 επ., *Απ. Παπακωνσταντίνου*, όπ.π., σ. 578 επ.

[5] Το ΕΔΑΔ είχε την ευκαιρία να διατυπώσει τους γενικούς ερμηνευτικούς κανόνες που διέπουν τις επιμέρους ρυθμίσεις του άρθρου 1 ΠΠΠ. Ειδικότερα, στην απόφαση *Sprörrong και Lonnrath* της 23ης Σεπτεμβρίου 1983 (Α, αρ. 52, παρ. 69), σημειώνεται ότι για τους σκοπούς της εν λόγω διάταξης, «το Δικαστήριο πρέπει να προσδιορίσει αν υπάρχει μία εύλογη ισορροπία (fair balance) ανάμεσα στις απαιτήσεις (demands) του γενικού συμφέροντος της κοινωνίας και στις απαιτήσεις (requirements) της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων των ιδιωτών... Η αναζήτηση αυτής της ισορροπίας ενυπάρχει στο σύνολο της Σύμβασης και αντανακλάται επίσης στη δομή του άρθρου 1». Βλ. επίσης τις αποφάσεις *Στραν και Στρατής Ανδρεάδης* κατά Ελλάδα, *Prötsch* κατά Αυστρίας της 15ης Νοεμβρίου 1996, *Mellacher κ.ά.* κατά Αυστρίας της 19ης Δεκεμβρίου 1989, *National and Provincial Building Society κ.ά.* κατά Η.Β. της 23ης Οκτωβρίου 1997, *Χατζηδάκης* κατά Ελλάδα της 11ης Απριλίου 2002 και *Πιαλόπουλος* κατά Ελλάδα της 15ης Φεβρουαρίου 2001 κ.ά.

**Σ.Τ.Ε. 975/2005, Τμ. Ε΄**

Πρόεδρος: *Ι. Μαρή*, Σύμβουλος

Εισηγητής: *Σ. Ρίζος*, Σύμβουλος

Δικηγόροι: *Αθ. Αλεφάντη* (Ν.Σ.Κ.), *Ζ. Δρόσου*

Ημερομηνία δημοσίευσης: 30.03.2005

**Οικιστικό περιβάλλον. Πολεοδομία.** Οι αποφάσεις του Υπουργού ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε., οι οποίες εκδίδονται με βάση τις διατάξεις του άρθρου 22 του ν. 2831/2000, δεν μπορεί να προβαίνουν σε νέες ρυθμίσεις που να τροποποιούν πολεοδομικές διατάξεις· περιορίζεται μόνο στην ερμηνεία τους. Δεκτή εν μέρει η αίτηση ακυρώσεως.

**Βασικές σκέψεις**

«7. Επειδή, με το άρθρο 22 του Ν. 2831/2000 περί τροποποίησης του Ν. 1577/1985 (ΦΕΚΑ' 140) αντικατεστάθη η παράγραφος 2 του άρθρου 27 του Ν. 1577/1985 και ορίσθηκαν τα εξής : "2. Για κάθε αμφισβήτηση που ανακύπτει από την εφαρμογή των διατάξεων του νόμου αυτού ή ειδικών πολεοδομικών σχεδίων και κανονισμών ή των άλλων γενικών ή ειδικών πολεοδομικών διατάξεων αποφασίζει οριστικά ο Υπουργός Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημ. Έργων, ύστερα από γνώμη του Κεντρικού Συμβουλίου Χωροταξίας, Οικισμού και Περιβάλλοντος. Η απόφαση του Υπουργού εφαρμόζεται υποχρεωτικώς από τις πολεοδομικές υπηρεσίες της Νομαρχιακής και Τοπικής Αυτοδιοίκησης και τις σχετικές με το θέμα υπηρεσίες της Περιφέρειας".

8. Επειδή, η δεύτερη προσβαλλόμενη πράξη (υπ' αριθμ. 45164/7/10. 1.2002 απόφαση της Υφυπουργού ΠΕ.ΧΩ.ΔΕ.) εξεδόθη με επίκληση της ως άνω διατάξεως, προεκλήθη δε μετά από αίτημα του Δήμου Φιλαδέλφειας ο οποίος με το υπ' αριθμ. 14015/13.10.2000 έγγραφο του προς το Υ.ΠΕ.ΧΩ.ΔΕ., εζήτησε την τροποποίηση του Δ/τος με τις προτεινόμενες προσθήκες. Με την απόφαση αυτή επιχειρείται τροποποίηση του επίσης προσβληθέντος από 22.9.1998 Π.Δ/τος με το οποίο ορίσθηκε

ότι η διαρρύθμιση και η στατική ενίσχυση του φέροντος οργανισμού θα γίνει χωρίς αύξηση του όγκου αυτού. Η τροποποίηση δε συνίσταται στην επιχειρούμενη αύξηση του όγκου του κτιρίου δια της αυξήσεως των περιμετρικών διαστάσεων του, την προσθήκη υπογείων χώρων, την κατασκευήν σκεπής επί του υφισταμένου δώματος με αύξηση του ύψους του κτιρίου κατά δύο (2) μέτρα καθώς και την προσθήκη δευτέρου κλιμακοστασίου πυροπροστασίας. Εν όψει των εκτεθέντων και των διατάξεων που παρετέθησαν στην προηγούμενη σκέψη, προκύπτει ότι η απόφαση της Υφυπουργού ΠΕ.ΧΩ.ΔΕ. δεν προέβη σε ερμηνεία αλλά σε νέες ρυθμίσεις, τροποποιούσες το Δ/γμα του 1998. Συνεπώς, η απόφαση αυτή δεν δύναται να εύρη έρεισμα στο άρθρο 22 του Ν. 2831/2000 και πρέπει να ακυρωθή κατά τον βασιμώς προβαλλόμενο λόγο ακυρώσεως”.

### Σημείωμα

Η διάταξη του άρθρου 22 του ν. 2831/2000 δίνει στον Υπουργό ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε. τη δυνατότητα να επιλύει, και μάλιστα «οριστικά», «κάθε αμφισβήτηση που ανακύπτει από την εφαρμογή των διατάξεων του νόμου αυτού ή ειδικών πολεοδομικών σχεδίων και κανονισμών ή των άλλων γενικών ή ειδικών πολεοδομικών διατάξεων». Η εν λόγω απόφαση «εφαρμόζεται υποχρεωτικώς από τις πολεοδομικές υπηρεσίες». Η διάταξη αυτή προκαλεί ασφαλώς πολλά ερωτηματικά ως προς τη φύση και το περιεχόμενο της εξουσιοδότησης που παρέχει στον Υπουργό.

Η διοικητική επίλυση των αμφισβητήσεων που ανακύπτουν κατά την εφαρμογή του νόμου δεν μπορεί ασφαλώς να οδηγεί σε μια εκ του πλαγίου «διάτρηση» των διατάξεών του. Αυτό θα συνέβαινε αν αναγνωριζόταν η δυνατότητα στον Υπουργό να τροποποιεί ή έστω να τις «ερμηνεύει αυθεντικά», αφού η αρμοδιότητα αυτή ανήκει αποκλειστικά στον κοινό νομοθέτη. Ούτε είναι δυνατόν να θεωρηθεί ότι το άρθρο 22 του ν. 2831/2000 παρέχει νομοθετική εξουσιοδότηση προς τον Υπουργό για την παραγωγή κανόνων δικαίου. Η εξουσιοδότηση αυτή θα ήταν ασφαλώς αντίθετη στο Σύνταγμα (άρθρο 43 παρ. 2 Συντ.) λόγω κυρίως της αοριστίας της.

Ορθά, επομένως, το Συμβούλιο Επικρατείας κρίνει ότι η εν λόγω διάταξη δεν παρέχει τη δυνατότητα στον Υπουργό να τροποποιεί τις κείμενες πολεοδομικές ρυθμίσεις, αλλά μόνον να προβαίνει σε ερμηνεία τους. Είναι προφανές ότι η «οριστική επίλυση» των διαφορών αποτελεί δικαιοδοτική και όχι διοικητική αρμοδιότητα. Με την ανωτέρω έννοια ο νομοθέτης αναφέρεται συνεπώς σε (ενδο)διοικητική διαδικασία «επίλυσης» των σχετικών αμφισβητήσεων και όχι βέβαια σε δικαστική επίλυσή τους που ανήκει στα δικαστήρια.