



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ

ΠΑΝΤΕΙΟΝ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ

ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

ΦΙΛΩΤΑΣ ΦΥΛΑΚΤΟΣ

(Α.Μ.: 7116Μ110)

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ:

ΑΣΤΙΚΗ ΕΥΘΥΝΗ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ ΚΑΙ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΟΥ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ



ΣΧΟΛΗ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ, ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΤΜΗΜΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΠΜΣ «ΔΙΚΑΙΟ, ΤΕΧΝΟΛΟΓΙΑ & ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ»

ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΑΚΟ ΕΤΟΣ: 2016-2017

ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ: ΑΝΤΩΝΙΟΣ ΧΑΝΟΣ

Αθήνα, Νοέμβριος 2017

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η αστική ευθύνη του Δημοσίου συνδέεται άμεσα με την αρχή της νομιμότητας αλλά και του Κράτους Δικαίου, αποτελώντας έναν από τους βασικότερους επανορθωτικούς θεσμούς του δικαίου. Από την άλλη, το περιβάλλον σε όλες του τις μορφές (φυσικό, οικιστικό, πολιτιστικό), αποτελεί ένα αυτοτελώς προστατευόμενο αγαθό, σύμφωνα με το άρθρο 24 του Συντάγματος. Παρά το γεγονός ότι η αστική ευθύνη του Κράτους διαδραματίζει δευτερεύοντα ρόλο στην προστασία του περιβάλλοντος, η οποία πραγματώνεται κατά κύριο λόγο μέσω της ακυρωτικής δίκης, εντούτοις μπορεί να συνεισφέρει στην ουσιαστική ενίσχυση τόσο της προστασίας του περιβάλλοντος όσο και της προστασίας του ιδιώτη απέναντι στην κρατική παρανομία, συμβάλλοντας στην παροχή αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας.

Οι ιδιαιτερότητες που παρουσιάζει η εφαρμογή της αστικής ευθύνης του Κράτους στο εν λόγω πεδίο έγκεινται κυρίως στην επέκταση της κρατικής νομιμότητας σε υπερεθνικούς κανόνες δικαίου, δεδομένου ότι ο μεγαλύτερος όγκος της περιβαλλοντικής νομοθεσίας είναι διεθνούς ή ενωσιακής προέλευσης, στη δυσκολία ανίχνευσης του αιτιώδους συνδέσμου λόγω της απομακρυσμένης αιτιότητας ζημιογόνου πηγής – αποτελέσματος αλλά και στην αποκλείουσα την κρατική ευθύνη ρήτρα υπέρ του γενικού συμφέροντος.

Το Συμβούλιο της Επικρατείας αποτελεί θεματοφύλακα της προστασίας του περιβάλλοντος προσπαθώντας να εξισορροπήσει τη σύγκρουση μεταξύ του δικαιώματος στο περιβάλλον και άλλων δικαιωμάτων, ιδίως εκείνου της ιδιοκτησίας. Η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, διαπραγματευόμενη το δίκαιο της αστικής ευθύνης του Δημοσίου με όρους Δημοσίου Δικαίου, λαμβάνει υπόψη της τόσο τις απαιτήσεις της Δημόσιας Διοίκησης όσο και τα δικαιώματα των διοικουμένων και έχει συμβάλει στην προστασία του φυσικού, του οικιστικού και του πολιτιστικού περιβάλλοντος.

Ευθύνη του Κράτους μπορεί να προκύψει και από παραβίαση διατάξεων της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου. Παρόλο που η ΕΣΔΑ δεν προστατεύει ευθέως το περιβάλλον, η νομολογία του Ευρωπαϊκού

Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου αποδέχεται την προστασία του περιβάλλοντος μέσω της παραβίασης θεμελιωδών δικαιωμάτων, όπως το δικαίωμα στη ζωή, τον ιδιωτικό και οικογενειακό βίο και το δικαίωμα στην ελευθερία της έκφρασης. Αντιθέτως, το ΕΔΔΑ αποδοκιμάζει τους περιορισμούς στην ιδιοκτησία χάριν της προστασίας του περιβάλλοντος, οι οποίοι βασίζονται σε αμάχητα τεκμήρια, όπως αυτό του «προορισμού» της ιδιοκτησίας. Τέλος, δύσκολη είναι η στοιχειοθέτηση αστικής ευθύνης του Κράτους τόσο στην περίπτωση της Οδηγίας 2004/35/EK για την περιβαλλοντική ευθύνη, αφού η Οδηγία δε θεμελιώνει ένα είδος αστικής ευθύνης, όσο και στην παράλειψη λήψης προσηκόντων μέτρων αντιμετώπισης της κλιματικής αλλαγής, ιδίως ως προς την απόδειξη μέλλουσας ζημίας.

ABSTRACT

The civil liability of State is directly correlated with the principle of legality as well as the principle of the Rule of Law, constituting one of the most basic remedial institutions of law. On the other hand, the environment in all its forms (natural, residential, cultural) is a self-contained protected good, pursuant to article 24 of the Constitution. Notwithstanding that the civil liability of the State plays a secondary role in the protection of the environment, which is mainly actualized through the annulling trial, however, it can contribute to the essential reinforcement of the environmental protection and the protection of the private individual against state illegality as well, contributing to the provision of effective judicial protection.

The peculiarities that the execution of the civil liability of the State presents in this field, are mainly due to the extension of state legality to supranational rules of law, provided that the biggest volume of the environmental legislation is of international or European union origin, in the difficulty of detecting the causal connection due to the distant causality of the damaging source - result but also in the non - governmental clause in favor of the general interest.

The Council of State is fiduciary in the environmental protection trying to balance the conflict between the right to environment and other rights, mainly the right of property. The case - law of the Council of State, negotiating the civil liability law of the State in terms of Public Law, takes into account both the requirements of the Public Administration and the rights of the administered and has contributed to the protection of the natural, residential and cultural environment.

State Liability can also arise from violation of provisions of the European Convention on Human Rights. Despite the fact that the ECHR does not directly protect the environment, the case - law of the European Court of Human Rights accepts the protection of the environment through violation of fundamental rights such as the right to life, the private and family life and the right to freedom of expression. On the contrary, the ECHR disapproves the restrictions on property for environmental protection, which are based on irrebuttable legal

presumptions such as that of "destination" of the property. Finally, a civil liability of State is difficult to be established both in the case of the Directive 2004/35/EC on the environmental liability, since the Directive does not establish a kind of civil liability, as well as in the omission to take appropriate measures to be confronted with climate change, especially in terms of evidence of the subsequent damage.

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

ΑΕΔ	Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο
ΑΚ	Αστικός Κώδικας
ΑΠ	Άρειος Πάγος
ΓΟΚ	Γενικός Οικοδομικός Κανονισμός
ΔΔικ	Διοικητική Δίκη (περιοδικό)
ΔΕΕ	Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΔΕΚ	Δικαστήριο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
ΔΕφΑθ	Διοικητικό Εφετείο Αθηνών
ΔΕφΠειρ	Διοικητικό Εφετείο Πειραιά
ΔτΑ	Δικαιώματα του Ανθρώπου (περιοδικό)
ΔΦΝ	Δελτίο Φορολογικής Νομοθεσίας (περιοδικό)
ΕΔΔΑ	Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΕΕΝ	Εφημερίδα Ελλήνων Νομικών (περιοδικό)
ΕισΝΑΚ	Εισαγωγικός Νόμος Αστικού Κώδικα
ΕΚ	Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο
ΕΟΚ	Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα
ΕΣΔΑ	Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΕφημΔΔ	Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου (περιοδικό)
ΖΕΠ	Ζώνη Ειδικής Προστασίας
ΖΟΕ	Ζώνη Οικιστικού Ελέγχου
ΘΠΔΔ	Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου (περιοδικό)
ΚΔΔ	Κώδικας Διοικητικής Δικονομίας
ΚΔΕΟΔ	Κέντρο Διεθνούς και Ευρωπαϊκού Οικονομικού Δικαίου

ΚΝΔΔ	Κώδικας των Νόμων περί των Δικών του Δημοσίου
ΚΥΑ	Κοινή Υπουργική Απόφαση
ΜΠΕ	Μελέτη Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων
ΜΣΔ	Μεταφορά Συντελεστή Δόμησης
Ν	Νόμος
ΝοΒ	Νομικό Βήμα (περιοδικό)
ΝΠΔΔ	Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου
ΝΠΙΔ	Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου
ΟΛ	Ολομέλεια
ΟΤΑ	Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης
ΠΔ	Προεδρικό Διάταγμα
ΠερΔικ	Περιβάλλον και Δίκαιο (περιοδικό)
ΠΠΠ	Πρώτο Πρόσθετο Πρωτόκολλο
ΠτΔ	Πρόεδρος της Δημοκρατίας
Σ	Σύνταγμα
ΣτΕ	Συμβούλιο της Επικρατείας
ΤριμΔΠρίων	Τριμελές Διοικητικό Πρωτοδικείο Ιωαννίνων
ΦΕΚ	Φύλλο Εφημερίδας της Κυβερνήσεως

ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	12
 ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1ο: Η ΑΣΤΙΚΗ ΕΥΘΥΝΗ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΚΑΙ ΤΩΝ ΝΠΔΔ....	14
1.1. Έννοια – βασικά χαρακτηριστικά.....	14
1.2. Οι γενικές προϋποθέσεις της αστικής ευθύνης του Δημοσίου.....	16
1.3. Περιπτώσιολογία κρατικής ευθύνης.....	21
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2ο: ΑΣΤΙΚΗ ΕΥΘΥΝΗ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ ΚΑΙ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ.....	26
2.1. Η προστασία του περιβάλλοντος και ο ρόλος της κρατικής ευθύνης.....	26
2.2. Οι προϋποθέσεις της αστικής ευθύνης του Κράτους σε ζητήματα περιβάλλοντος ειδικότερα.....	31
2.3. Δικονομικά ζητήματα.....	55
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3ο: ΚΡΑΤΙΚΗ ΕΥΘΥΝΗ ΚΑΙ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΟΥ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ ΣΕ ΕΘΝΙΚΟ ΕΠΙΠΕΔΟ: ΕΝΔΕΙΚΤΙΚΗ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ...	65
3.1. Περιπτώσεις προστασίας του φυσικού περιβάλλοντος.....	65
3.2. Οικιστικό περιβάλλον: νομολογιακή περιπτώσιολογία.....	72
3.3. Προστασία του πολιτιστικού περιβάλλοντος.....	89
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4ο: ΕΙΔΙΚΟΤΕΡΑ ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΚΡΑΤΙΚΗΣ ΕΥΘΥΝΗΣ ΥΠΟ ΤΟ ΠΡΙΣΜΑ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΑΙ ΔΙΕΘΝΟΥΣ ΠΛΑΙΣΙΟΥ.....	94
4.1. Αστική ευθύνη του Κράτους και ΕΣΔΑ.....	94
4.2. Περιβαλλοντική ευθύνη και άρθρο 105 ΕισΝΑΚ.....	108
4.3. Κρατική ευθύνη και κλιματική αλλαγή.....	114
 ΤΕΛΙΚΑ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ.....	120
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ – ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ.....	129

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	12
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1ο: Η ΑΣΤΙΚΗ ΕΥΘΥΝΗ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΚΑΙ ΤΩΝ ΝΠΔΔ.....	14
1.1. Έννοια – βασικά χαρακτηριστικά.....	14
1.2. Οι γενικές προϋποθέσεις της αστικής ευθύνης του Δημοσίου.....	16
1.2.1.Γενικά.....	16
1.2.2.Οι προϋποθέσεις ειδικότερα.....	17
1.3. Περιπτώσιολογία κρατικής ευθύνης.....	21
1.3.1.Παραβιάσεις του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης.....	21
1.3.2.Ευθύνη από την άσκηση ή παράλειψη άσκησης νομοθετικής ή κανονιστικής αρμοδιότητας.....	23
1.3.3.Ευθύνη οργάνων της δικαστικής λειτουργίας.....	24
1.3.4.Μη συμμόρφωση της Διοίκησης σε δικαστικές αποφάσεις.....	24
1.3.5.Ευθύνη κατά την εκτέλεση δημοσίων έργων.....	25
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2ο: ΑΣΤΙΚΗ ΕΥΘΥΝΗ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ ΚΑΙ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ.....	26
2.1. Η προστασία του περιβάλλοντος και ο ρόλος της κρατικής ευθύνης.....	26
2.1.1.Η προστασία του περιβάλλοντος ως νομική έννοια.....	26
2.1.2.Η υποχρέωση της Διοίκησης κατ' άρθρο 24 Σ.....	27
2.1.3.Η κρατική ευθύνη ως μέσο προστασίας του περιβάλλοντος.....	30
2.2. Οι προϋποθέσεις της αστικής ευθύνης του Κράτους σε ζητήματα περιβάλλοντος ειδικότερα	31
2.2.1.Πράξη, παράλειψη ή υλική ενέργεια.....	31
i.Γενικά.....	31
ii.Η περίπτωση ΠΝΟΕ ειδικότερα.....	32
2.2.2.Το παράνομο ως στοιχείο θεμελίωσης.....	34
i.Διάκριση μεταξύ παρανόμου και κρατικής ευθύνης αποζημίωσης από νόμιμες πράξεις.....	34
ii.Η θεμελίωση του παρανόμου.....	37
iii.Η ρήτρα περί ανευθύνου του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ.....	41
iv.Η ανώτερη βία ως λόγος άρσης του παρανόμου.....	43

2.2.3. Όργανα κατά την άσκηση δημόσιας εξουσίας.....	45
i. Όργανα της νομοθετικής λειτουργίας.....	45
ii. Όργανα της εκτελεστικής λειτουργίας.....	47
iii. Όργανα της δικαστικής λειτουργίας.....	49
2.2.4. Ζημία.....	50
2.2.5. Αιτιώδης συνάφεια.....	52
i. Γενικά.....	52
ii. Ευθύνη από διακινδύνευση;.....	52
2.3. Δικονομικά ζητήματα.....	55
2.3.1. Η αγωγή αποζημίωσης ως περιορισμένης εμβέλειας ένδικο βοήθημα.....	55
i. Η αγωγή στη διοικητική δίκη.....	55
ii. Η αγωγή αποζημίωσης σε ζητήματα περιβάλλοντος ειδικότερα.....	57
2.3.2. Έννομο συμφέρον.....	59
i. Η διεύρυνση του εννόμου συμφέροντος στην περιβαλλοντική (ακυρωτική) δίκη.....	59
ii. Το έννομο συμφέρον στην αποζημιωτική δίκη.....	61
2.3.3. Αναιρετικός έλεγχος.....	62
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3ο: ΚΡΑΤΙΚΗ ΕΥΘΥΝΗ ΚΑΙ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΟΥ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ ΣΕ ΕΘΝΙΚΟ ΕΠΙΠΕΔΟ: ΕΝΔΕΙΚΤΙΚΗ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ.....	65
3.1. Περιπτώσεις προστασίας του φυσικού περιβάλλοντος.....	65
3.1.1. Η απόφαση ΣτΕ 3135/2012 Ολ. (Μαραθονήσι Ζακύνθου).....	65
3.1.2. Η απόφαση ΤρΔΠρλωαν 240/2009 (επίθεση άγριων ζώων – θανάτωση προσώπου – ψυχική οδύνη).....	68
3.1.3. Η απόφαση ΣτΕ 3811/2013 Τμ.Α' (ακτογραμμή - παράκτια οικοσυστήματα).....	70
3.2. Οικιστικό περιβάλλον: νομολογιακή περιπτωσιολογία.....	72
3.2.1. Κακοτεχνίες.....	72
i. Κακοτεχνίες οδού – ατυχήματα.....	72
ii. Κακοτεχνίες κατά την εκτέλεση δημοσίων έργων.....	75
3.2.2. Παραλείψεις πολεοδομικών υπηρεσιών (υπόθεση RICOMEX).....	76

3.2.3.Αναγκαστική απαλλοτρίωση.....	80
3.2.4.Η απόφαση ΣΤΕ 1047/2007 (παράνομη έκδοση οικοδομικής άδειας).....	81
3.2.5.Η απόφαση ΣΤΕ 2773/2010 (μεταφορά συντελεστή δόμησης).....	84
3.2.6.Η απόφαση ΣΤΕ 1185/2013 Τμ.Α' (Καζίνο Φλώρινας).....	85
3.3. Προστασία του πολιτιστικού περιβάλλοντος.....	89
3.3.1.Η απόφαση ΣΤΕ 3000/2005 (προστασία βυζαντινού μνημείου).....	89
3.3.2.Η απόφαση ΣΤΕ 1998/2007 Τμ.Α' επταμ. (μεταφορά συντελεστή δόμησης – διατηρητέα).....	91
3.3.3.Η απόφαση ΔΕφΑθ 1583/2014 (στέρωση εκμετάλλευσης ακινήτου).....	92
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4ο: ΕΙΔΙΚΟΤΕΡΑ ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΚΡΑΤΙΚΗΣ ΕΥΘΥΝΗΣ ΥΠΟ ΤΟ ΠΡΙΣΜΑ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΑΙ ΔΙΕΘΝΟΥΣ ΠΛΑΙΣΙΟΥ	94
4.1. Αστική ευθύνη του Κράτους και ΕΣΔΑ.....	94
4.1.1.Γενικά.....	94
4.1.2.ΕΣΔΑ και προστασία του περιβάλλοντος.....	96
i.Το άρθρο 2 ΕΣΔΑ.....	97
ii.Το άρθρο 8 ΕΣΔΑ.....	98
iii.Το άρθρο 10 ΕΣΔΑ.....	102
4.1.3.ΕΣΔΑ και ιδιοκτησία.....	103
4.2. Περιβαλλοντική ευθύνη και άρθρο 105 ΕισΝΑΚ.....	108
4.2.1.Η Οδηγία 2004/35/ΕΚ και η αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει».....	108
4.2.2.Η δυνατότητα θεμελίωσης αστικής ευθύνης του Κράτους από την παραβίαση της Οδηγίας 2004/35/ΕΚ.....	111
4.3. Κρατική ευθύνη και κλιματική αλλαγή.....	114
4.3.1.Η κλιματική αλλαγή ως ένδικο αντικείμενο.....	114
4.3.2.Αγωγή αποζημίωσης κατά του Κράτους από την παράλειψη θέσπισης μέτρων για την κλιματική αλλαγή: δυνατότητες και προβληματική θεμελίωσης.....	115
ΤΕΛΙΚΑ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ	120
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ – ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ	129

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η αστική ευθύνη του Δημοσίου αποτελεί έναν από τους βασικότερους επανορθωτικούς θεσμούς του δικαίου. Συνδέεται άμεσα με την αρχή της νομιμότητας, η οποία πρέπει να διέπει τη δράση της Δημόσιας Διοίκησης. Είναι χαρακτηριστικό ότι η αστική ευθύνη του Δημοσίου και η αρχή της νομιμότητας είναι τα θεμέλια του συστήματος εγγυήσεων των διοικουμένων, αποτελώντας τους δύο συμμετρικούς πυλώνες του. Επιπροσθέτως, η αστική ευθύνη του Δημοσίου αποτελεί μια επί μέρους έκφραση και της αρχής του Κράτους Δικαίου, βασικού θεμελίου του δημοκρατικού πολιτεύματος, την οποία και ολοκληρώνει, διαδραματίζοντας ταυτόχρονα σημαντικό ρόλο στις σχέσεις Κράτους – πολίτη.

Από την άλλη πλευρά, το περιβάλλον και η προστασία του από τις καταστροφικές επιδράσεις της τεχνολογικής προόδου, της απρογραμμάτιστης οικονομικής ανάπτυξης και του σύγχρονου καταναλωτικού τρόπου ζωής, αποτελεί αντικείμενο επιστημονικής επεξεργασίας, όχι μόνο των θετικών αλλά και των κοινωνικών επιστημών, που ασχολούνται – κυρίως – με τη σχέση του ανθρώπου με το φυσικό και το τεχνητό περιβάλλον αλλά και αντικείμενο νομικής ρύθμισης μέσω κανόνων Δημοσίου και Ιδιωτικού Δικαίου σε εθνικό και διακρατικό επίπεδο.

Στην ελληνική έννομη τάξη, το περιβάλλον αποτελεί ένα αυτοτελώς προστατευόμενο αγαθό. Το άρθρο 24 του ελληνικού Συντάγματος προστατεύει το περιβάλλον σε όλες του τις μορφές: φυσικό, οικιστικό, πολιτιστικό. Η επιτακτική ανάγκη προστασίας του περιβάλλοντος είναι πρόδηλη, τόσο σε εθνικό όσο και σε διεθνές επίπεδο. Εξάλλου, η καταστροφή του περιβάλλοντος συμβαδίζει σχεδόν με την εμφάνιση του ανθρώπου στη Γη. Συνεπώς, το δίκαιο οφείλει να ρυθμίζει την προστασία του περιβάλλοντος κατα τρόπο συνολικό και συστηματικό, βοηθώντας στην επιστροφή αλλά και στη «συμφιλίωση» του ανθρώπου – ιδίως – με το φυσικό περιβάλλον. Στο πλαίσιο αυτό, **η αρχή της ευθύνης** αποτελεί μια ηθική αρχή προσανατολισμένη στην αποκατάσταση των σχέσεων ανθρώπου – φύσης αλλά και στην υπευθυνότητα απέναντι στις μέλλουσες γενεές.

Ποιες είναι όμως οι ιδιαιτερότητες που παρουσιάζει η εφαρμογή του θεσμού της κρατικής ευθύνης σε ζητήματα περιβάλλοντος; Θα πρέπει οι προϋποθέσεις της αστικής ευθύνης του Κράτους να είναι περισσότερο ευέλικτες στην περίπτωση της προστασίας του περιβάλλοντος, διευρύνοντας παράλληλα και τις δυνατότητες προσφυγής του πολίτη στη δικαιοσύνη για διεκδίκηση αποζημίωσης, και κατά πόσο αυτό είναι εφικτό υπό το υπάρχον σύστημα της κρατικής ευθύνης στην ελληνική έννομη τάξη; Τα ερωτήματα αυτά αποτελούν μέρος ενός ευρύτερου νομικού προβληματισμού που σχετίζεται με το ρόλο και τη συμβολή της κρατικής ευθύνης στην περιβαλλοντική προστασία. Το ζήτημα αυτό δε αποκτά ακόμα μεγαλύτερη σημασία, αφενός μεν διότι η τεχνολογική πρόοδος και οι βλαπτικές συνέπειές της συμβάλλουν – σε πολλές περιπτώσεις – στην καταστροφή του περιβάλλοντος, αφετέρου δε – και δη συνδυαστικά – ενόψει της επέκτασης της κρατικής δραστηριότητας σχεδόν σε όλους τους τομείς της οικονομικής και κοινωνικής ζωής.

Σκοπός της παρούσης εργασίας είναι να παρουσιάσει τις ιδιαιτερότητες της αστικής ευθύνης του Κράτους σε σχέση με την προστασία του περιβάλλοντος, εκκινώντας από τις βασικές έννοιες και προϋποθέσεις της αστικής ευθύνης του Δημοσίου και προχωρώντας – εν συνεχεία – στην εξειδίκευσή τους σε ζητήματα περιβάλλοντος, σε επίπεδο τόσο ουσιαστικού όσο και δικονομικού δικαίου. Σημαντική ως προς αυτήν την κατεύθυνση είναι η παρουσίαση – κατά το δυνατόν – μεγαλύτερης περιπτωσιολογίας αλλά και πλούσιας νομολογίας, ώστε να αναδειχθεί ο τρόπος με τον οποίο αντιμετωπίζονται τα ζητήματα αυτά από τη δικαστηριακή πρακτική στη χώρα μας.

Παράλληλα, θα επιχειρηθεί και μια προσπάθεια ανάδειξης διεθνών πτυχών του θέματος, με βάση αναφοράς τη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ), σε περιπτώσεις επιδίκασης αποζημίωσης λόγω ευθύνης του Κράτους για παραβίαση διατάξεων της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ) αλλά και ειδικότερες περιπτώσεις, όπως η δυνατότητα θεμελίωσης αστικής ευθύνης του Κράτους από παραβίαση της Οδηγίας 2004/35/ΕΚ για την περιβαλλοντική ευθύνη ή η περίπτωση της παράλειψης του Κράτους για λήψη των προσηκόντων μέτρων αντιμετώπισης της κλιματικής αλλαγής.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1^ο: Η ΑΣΤΙΚΗ ΕΥΘΥΝΗ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΚΑΙ ΤΩΝ ΝΠΔΔ**1.1. Έννοια – βασικά χαρακτηριστικά**

Ως «αστική ευθύνη του Δημοσίου» ορίζεται **η ευθύνη του Δημοσίου να αποζημιώσει ιδιώτες για ζημίες που έχουν υποστεί από παράνομες πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων του κατά την άσκηση της δημόσιας εξουσίας που τους έχει ανατεθεί (άρθρα 105 - 106 ΕισΝΑΚ)**. Πέρα από τον όρο «αστική ευθύνη του Δημοσίου», στη βιβλιογραφία απαντάται εναλλακτικά και ορολογία όπως «αστική ευθύνη του Κράτους»¹, «εξωσυμβατική ευθύνη της δημόσιας Διοίκησης»² ή «κρατική ευθύνη προς αποζημίωση». Ως «Δημόσιο», εν προκειμένω, νοείται τόσο το νομικό πρόσωπο του Κράτους (άρθρο 105 ΕισΝΑΚ), όσο και οι ΟΤΑ και τα λοιπά ΝΠΔΔ (άρθρο 106 ΕισΝΑΚ), τα οποία ευθύνονται έναντι των ιδιωτών. Η ευθύνη αυτή στην πραγματικότητα στηρίζεται στην αρχή του κράτους δικαίου και συνιστά ένα μηχανισμό διορθωτικής δικαιοσύνης, ο οποίος αποσκοπεί στην αποκατάσταση της νομιμότητας και της ισότητας μεταξύ του Κράτους (και των ΝΠΔΔ) και των ιδιωτών³.

Στη θεωρία υποστηρίζεται η άποψη ότι πρόκειται για ένα είδος **ιδιώνυμης ευθύνης Δημοσίου Δικαίου**⁴, με κύρια χαρακτηριστικά του την εγκατάλειψη της αστικολογικής βάσεως της ευθύνης, την εγκατάλειψη της αρχής του πταίσματος του οργάνου και τη θέσπιση αντικειμενικής ευθύνης του Κράτους έναντι του ζημιωθέντος καθώς και την εγκατάλειψη της ευθύνης υπαλλήλου έναντι του ζημιωθέντος και τον περιορισμό της αναγωγής του Κράτους έναντι του υπαλλήλου⁵. Όπως ειπώθηκε, σε αντίθεση με το Ιδιωτικό δίκαιο, στο οποίο η ευθύνη είναι υποκειμενική, **η αστική ευθύνη του Δημοσίου είναι αντικειμενική**, δηλαδή δεν απαιτείται υπαιτιότητα (δόλος ή αμέλεια). Συνεπώς, η επέλευση της βλάβης αρκεί ώστε να θεμελιωθεί η ευθύνη του Δημοσίου έναντι των ιδιωτών. Η βλάβη αυτή (ζημία) υπολαμβάνεται ως

¹ Δαγτόγλου Π.Δ., *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, Εκδόσεις Αντ.Ν.Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2004, σ.958.

² Σπηλιωτόπουλος Ε.Π., *Εγχειρίδιο του Διοικητικού Δικαίου*, Νομική Βιβλιοθήκη, 2010, σ.225.

³ Σοϊλεντάκης Ν.Π., Ατσαλάκη Α., *Αστική Ευθύνη του Δημοσίου*, Νομική Βιβλιοθήκη, 2015, σ.233.

⁴ Αθανασοπούλου Χ., *Η Αστική Ευθύνη του Κράτους από σύνομες πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων του*, ΕΕΝ 2005, σ. 451.

⁵ Δαγτόγλου Π.Δ., ό.π. , σ.966.

ένα κοινό (κοινωνικό) βάρος, στο οποίο όλοι οφείλουν - καταρχήν - να συνεισφέρουν, χωρίς όμως να αποκλείεται η δυνατότητα του Δημοσίου να αναζητήσει τα καταβληθέντα από τον υπεύθυνο.

Η συνταγματική θεμελίωση της αστικής ευθύνης του Δημοσίου έχει απασχολήσει έντονα τη θεωρία και τη νομολογία. Στη θεωρία έχουν υποστηριχθεί διαφορετικές νομικές βάσεις όπως: το άρθρο 4 παρ. 5 του Συντάγματος (αρχή της ισότητας στα δημόσια βάρη), το άρθρο 20 παρ. 1 (δικαίωμα στη δικαστική προστασία), το άρθρο 4 παρ. 1 (αρχή της ισότητας ενώπιον του νόμου), το άρθρο 25 παρ. 4 (υποχρέωση αλληλεγγύης των πολιτών) ή και συνδυασμός των ανωτέρω διατάξεων. Επίσης, έχει υποστηριχθεί και η θεμελίωση στο Πρώτο Πρόσθετο Πρωτόκολλο ΕΣΔΑ (προστασία της περιουσίας). Αντίστοιχα, στη νομολογία, έχει επίσης διατυπωθεί η άποψη **της υπεροχής του άρθρου 4 παρ. 5** ως νομικής βάσης θεμελίωσης. Η δικαιολογητική βάση της άποψης αυτής έγκειται στο γεγονός ότι (όπως προαναφέρθηκε) η οφειλή του Δημοσίου έναντι των ιδιωτών, πηγάζουσα από την αστική του ευθύνη, θεωρείται δημόσιο βάρος στο οποίο όλοι πρέπει να συνεισφέρουν⁶. Με τον τρόπο αυτό, το ειδικό δημόσιο βάρος μετατρέπεται σε γενικό δημόσιο βάρος, αφού για την καταβολή της σχετικής αποζημίωσης συνεισφέρουν όλοι οι φορολογούμενοι⁷. Σημειωτέον ότι ο συνταγματικός κανόνας του άρθρου 4 παρ. 5 του Συντάγματος, ως γενικός κανόνας δικαίου αστικής ευθύνης του Κράτους επί ζημιών των διοικουμένων από σύνομες πράξεις της δημόσιας εξουσίας είναι **παράλληλος κανόνας του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ**, συμπληρώνοντας το δίκαιο της αστικής ευθύνης της κρατικής εξουσίας στην ελληνική έννομη τάξη⁸. Συνεπώς, ως νομική βάση της αγωγής αποζημίωσης κατά του Δημοσίου μπορεί να προβληθεί – σωρευτικώς – εκτός από την παραβιαζόμενη κάθε φορά διάταξη και η ρύθμιση του άρθρου 4 παρ. 5 Σ⁹.

⁶ ΣτΕ 5504/2012, ΣτΕ 1501/2014 Ολ.

⁷ Θεοχαροπούλου Λ., *Η αρχή της ισότητας στα δημόσια βάρη και η αστική ευθύνη του κράτους*, Εκδόσεις Αντ.Ν.Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1988, σ.7.

⁸ Αθανασοπούλου Χ., *Η Αστική Ευθύνη του Κράτους από σύνομες πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων του*, ΕΕΝ 2005, σ.458.

⁹ Μαυρίκας Ν.Θ., *Η αστική ευθύνη του Δημοσίου υπό το πρίσμα της «αρχής της διακινδύνευσης»*, ΘΠΔΔ 4/2008, σ.418.

Σε κάθε περίπτωση, **οι βασικές νομοθετικές διατάξεις θεμελίωσης της κρατικής ευθύνης είναι τα άρθρα 104 - 106 ΕισΝΑΚ**, ενώ για την αποζημίωση εφαρμόζονται αναλογικά οι διατάξεις 928 - 933 και 937 - 938 ΑΚ (αδικοπραξίες), η 300 ΑΚ (ζημία από οικείο πταίσμα) και οι διατάξεις του άρθρου 11 ΚΝΔΔ (ως προς τον τόκο). Ειδικά δε για τους δημοσίους υπαλλήλους, εφαρμοστέες είναι οι διατάξεις του Υπαλληλικού Κώδικα σε συνδυασμό με τις διατάξεις του ΕισΝΑΚ.

1.2.Οι γενικές προϋποθέσεις της αστικής ευθύνης του Δημοσίου

1.2.1.Γενικά

Εκκινώντας από μία γενικότερη παρατήρηση, θα μπορούσε να ειπωθεί ότι οι προϋποθέσεις στοιχειοθέτησης της αστικής ευθύνης του Δημοσίου διακρίνονται σε θετικές και αρνητικές.

Οι **θετικές προϋποθέσεις** είναι: α) η ύπαρξη πράξης ή παράλειψης ή μιας υλικής ενέργειας ή παράλειψης υλικής ενέργειας β) η παράνομη συμπεριφορά γ) η προέλευση της δραστηριότητας από όργανα του Δημοσίου ή ΝΠΔΔ στα πλαίσια άσκησης της δημόσιας εξουσίας που τους έχει ανατεθεί δ) η ύπαρξη ζημίας και ε) η ύπαρξη αιτιώδους συνδέσμου μεταξύ της παρανομίας και της προκληθείσας ζημίας.

Οι **αρνητικές προϋποθέσεις** είναι: α) η ύπαρξη συντρέχοντος πταίσματος (δεν αίρει τον παράνομο χαρακτήρα της πράξης αλλά επιδρά στη μείωση του ποσού της αποζημίωσης), β) η παραγραφή (άρθρο 140 παρ. 1 Ν 4270/2014), η οποία είναι - κατά κανόνα - πενταετής και λαμβάνεται υπόψη αυτεπαγγέλτως από τα δικαστήρια και γ) **η ύπαρξη διάταξης κείμενης χάριν του γενικού συμφέροντος** (άρθρο 105 ΕισΝΑΚ). Ως τέτοια διάταξη νοείται εκείνη που αφορά **αποκλειστικώς και μόνον στο δημόσιο συμφέρον** και όχι εκείνη που έχει τεθεί μεν χάριν του γενικού συμφέροντος, θεμελιώνει όμως παράλληλα και δικαίωμα υπέρ ενός ή περισσότερων προσώπων ή σκοπεί παράλληλα και στην προστασία των συμφερόντων του ζημιωθέντος. Χαρακτηριστικό εξάλλου είναι το γεγονός ότι η νομολογία, εφαρμόζοντας **τη θεωρία του προστατευτικού σκοπού του κανόνα δικαίου**, προβαίνει σε μια διαβάθμιση των κανόνων δικαίου βάσει της σκοπούμενης κάθε φορά ποσοτικής

προστασίας του γενικού ή ιδιωτικού συμφέροντος αντίστοιχα¹⁰. Παρατηρούμε λοιπόν ότι η εν λόγω διάταξη υπόκειται σε συσταλτική ερμηνεία, κάτι που οδηγεί αντιστοίχως σε διεύρυνση της ευθύνης του Δημοσίου¹¹.

1.2.2.Οι προϋποθέσεις ειδικότερα

Α) Πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες

Ευθύνη του Δημοσίου γεννάται όχι μόνο από εκτελεστές διοικητικές πράξεις (ή παραλείψεις) αλλά και από μη εκτελεστές πράξεις καθώς και από υλικές ενέργειες (ή παραλείψεις τους). Σε διαφορετική περίπτωση - και δεδομένου ότι τόσο η αίτηση ακύρωσης όσο και η προσφυγή ασκούνται μόνο κατά εκτελεστών διοικητικών πράξεων - ο πολίτης θα στερείτο αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας απέναντι στο σύνολο των παραβάσεων της νομιμότητας που προέρχονται από την κρατική δραστηριότητα¹².

Στις **πράξεις** περιλαμβάνονται: πράξεις ατομικές ή κανονιστικές, θετικές ή αρνητικές, οριστικές ή μη οριστικές (παρά την προσωρινότητά τους), εκτελεστές ή μη εκτελεστές, απλώς διαπιστωτικές, προπαρασκευαστικές, εγκύκλιοι, οδηγίες, απλές γνωμοδοτήσεις, κυβερνητικές πράξεις, η ανάκληση διοικητικών πράξεων κ.ά. Επίσης **παραλείψεις** έκδοσης ατομικών ή κανονιστικών πράξεων (αναγκάιων π.χ. για την ενεργοποίηση ενός νόμου), συμμόρφωσης σε δικαστικές αποφάσεις ή στο Ενωσιακό δίκαιο, παραλείψεις νομοθέτησης, ΠΝΟΕ κ.ά. Αλλά και **υλικές πράξεις** (ή παραλείψεις), που προέρχονται από όργανα του Δημοσίου, όπως π.χ. περιπτώσεις αστυνομικής βίας, σωμάτων ασφαλείας, ιατρικών σφαλμάτων, αυτοκινητικών ατυχημάτων, πολεοδομικών αρχών κ.ά.

Β) Ο παράνομος χαρακτήρας

Δεύτερη προϋπόθεση είναι η πράξη ή η παράλειψη του οργάνου να είναι **παράνομη, δηλαδή να παραβιάζει κανόνα δικαίου**, ο οποίος προστατεύει

¹⁰ Γεωργιάδου Ε., *Η νομολογιακή προσέγγιση του δημοσίου συμφέροντος στο πλαίσιο της αστικής ευθύνης του Κράτους*, ΔΔικ 20 (2008), σ.15.

¹¹ Βλ. σχετ. ΣτΕ 1920/1993, 347/1997, 1595,2763,2774,2891/1999, 28,979/2000, 740,900,2692,2938,3624,3625,3632,3706,3919/2001, 1686/2002, 2146/2004, 895,3783/2014, ΔΕΦΑΘ 4542/1998, ΔΕΦΠειρ 758/2002, 796/2003, ΔΠρΠειρ 811/2001, ΔΠρΘεσ 198/1996, ΔΠρΜεσολ 121/1991.

¹² Παυλόπουλου Π., *Η αστική ευθύνη του Δημοσίου κατά τους κανόνες του Δημοσίου δικαίου*, ημίτομος α', 1989, σ.45-46.

ορισμένο ατομικό δικαίωμα ή συμφέρον (και όχι αποκλειστικώς το δημόσιο συμφέρον). Σημειωτέον ότι τα άρθρα 105 – 106 ΕισΝΑΚ αποτελούν – κατά τη γενική θεωρία της κρατικής ευθύνης – **λευκούς κανόνες**, η εφαρμογή των οποίων προϋποθέτει την παραβίαση άλλων διατάξεων, οι οποίες θεμελιώνουν κρατικές υποχρεώσεις¹³.

Εδώ εντάσσεται και η **παραβίαση κανόνα του Ενωσιακού δικαίου** (αφού αποτελεί ταυτόχρονα και εσωτερικό θετικό δίκαιο), καθώς και η **εφαρμογή αντισυνταγματικού νόμου** από δημόσια όργανα κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους¹⁴. Άλλες περιπτώσεις θεμελίωσης παρανομίας είναι η μη τήρηση του υπηρεσιακού καθήκοντος, η μη τήρηση της απαιτούμενης επιμέλειας (καλή πίστη) που πρέπει να επιδεικνύει μια δημόσια υπηρεσία, η παράλειψη λήψης των προσηκόντων μέτρων εποπτείας και ελέγχου εφόσον οδηγεί σε ζημιογόνες συνέπειες κ.ά. Σε κάθε περίπτωση, η πράξη ή παράλειψη αρκεί να είναι **αντικειμενικώς παράνομη** (δεν ενδιαφέρει η υπαιτιότητα). Το Δημόσιο ευθύνεται ακόμα και αν η ζημία οφείλεται σε τυχαίο γεγονός.

Το Δημόσιο μπορεί να ευθύνεται ακόμα και για **νόμιμες πράξεις**, οι οποίες όμως προκαλούν περιουσιακή βλάβη, όπως π.χ. η αναγκαστική απαλλοτρίωση (άρθρο 17 παρ. 2, 4, 5 Σ), η αναγκαστική στέρηση της ελεύθερης χρήσης και κάρπωσης της ιδιοκτησίας (άρθρο 18 παρ. 5 Σ), η μερική ή ολική εθνικοποίηση (άρθρο 106 παρ. 4, 5 Σ) καθώς και η επίταξη¹⁵. Τέλος, η παρανομία μπορεί να αίρεται σε ορισμένες περιπτώσεις, όπως η θέσπιση κανόνα αποκλειστικώς χάριν του γενικού συμφέροντος, ανωτέρα βία, κατάσταση ανάγκης κλπ.

Γ) Όργανα κατά την άσκηση δημόσιας εξουσίας

«Όργανο» κατά την έννοια των άρθρων 105 - 106 ΕισΝΑΚ είναι το πρόσωπο το οποίο είτε δηλώνει τη βούληση του νομικού προσώπου είτε

¹³ Μαθιουδάκης Ι., *Η αστική ευθύνη του δημοσίου από υλικές ενέργειες των οργάνων του με βάση τα άρθρα 105-6 ΕισΝΑΚ*, Εκδόσεις Π.Ν.Σάκκουλας, 2006, σ.215.

¹⁴ Γεωργιάδου Μ., *Αδικοπραξίες, Η Αδικοπρακτική Ευθύνη Ιδιωτών και Δημοσίου, Ερμηνεία – Νομολογία*, Νομική Βιβλιοθήκη, 2009, σ.211.

¹⁵ ΣτΕ 5504/2012, 1501/2014.

ενεργεί με βάση κάποια έννομη σχέση με αυτό (ευρεία έννοια του οργάνου)¹⁶. Συνεπώς, θεωρία και νομολογία χρησιμοποιούν σταδιακά μια **διασταλτική ερμηνεία της έννοιας του οργάνου**, η οποία περιλαμβάνει και περιπτώσεις στις οποίες έχει ανατεθεί έστω και προσωρινά η άσκηση δημόσιας υπηρεσίας (έννοια 13α ΠΚ), χωρίς να υφίσταται κατά κυριολεξία οργανικός δεσμός με το Δημόσιο.

Τα όργανα αυτά μπορεί να είναι:

α) όργανα εκτελεστικής εξουσίας: διοικητικά όργανα, μονοπρόσωπα ή συλλογικά, αποφασιστικά ή γνωμοδοτικά που ανήκουν σε όλη την ιεραρχία της δημόσιας Διοίκησης (ΠτΔ, Πρωθυπουργός, Υπουργοί, Υφυπουργοί κλπ.), de facto διοικητικά όργανα (όργανα με παράνομη αλλά όχι ανυπόστατη πράξη διορισμού), όργανα που προβαίνουν σε απλές υλικές ενέργειες (οπλίτες, αστυνομικοί) κλπ. Αντιθέτως, δεν υπάρχει αστική ευθύνη του Δημοσίου αν το όργανο δεν έχει πράξη διορισμού ή συγκρότησης ή άλλης μορφής ανάθεσης καθηκόντων (π.χ. νόσφηση εξουσίας) ή αν πρόκειται για φυσικά πρόσωπα που δεν έχουν οργανικό δεσμό με το Δημόσιο (π.χ. δικηγόροι, συμβολαιογράφοι).

β) όργανα νομοθετικής εξουσίας: πρόκειται για περιπτώσεις άσκησης ή παράλειψης άσκησης νομοθετικής ή κανονιστικής αρμοδιότητας όταν ο νομοθέτης παραβιάζει κανόνες υπέρτερης τυπικής ισχύος (Σύνταγμα, Ενωσιακό δίκαιο, διεθνείς συμβάσεις) και οι **συνέπειες επέρχονται απευθείας από την επίμαχη ρύθμιση** (ανεξαρτήτως της εφαρμογής της από τη Διοίκηση).

γ) Όργανα δικαστικής εξουσίας: πρόκειται για όργανα δικαιοδοτικής λειτουργίας (π.χ. δικαστικοί λειτουργοί), τα οποία ασκούν διοικητικής φύσεως αρμοδιότητες (άρθρο 89 παρ. 2, 3 Σ) ή όργανα της εκτελεστικής και νομοθετικής εξουσίας, τα οποία ασκούν - κατ' εξαίρεση - δικαστικής φύσεως αρμοδιότητες. **Δε στοιχειοθετείται αστική ευθύνη του Δημοσίου από όργανα της δικαιοδοτικής λειτουργίας που ασκούν δικαιοδοτική αρμοδιότητα, διότι**

¹⁶ Μαθιουδάκης Ι.Γ., Αστική Ευθύνη του Κράτους από υλικές ενέργειες ιατρού, ο οποίος μεταφέρθηκε από Νοσοκομείο με τη μορφή ΝΠΔΔ σε Νοσοκομείο με τη μορφή ΝΠΙΔ εντός του ΕΣΥ, ΘΠΔΔ 10/2013, σ.849επ.

για τις πράξεις των οργάνων αυτών καθιερώνεται συγκεκριμένο σύστημα ελέγχου από το Σύνταγμα (άρθρα 93, 94, 96 Σ) εντός του συστήματος απονομής της δικαιοσύνης (προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία των δικαστικών λειτουργών). **Μόνο πρόδηλο σφάλμα** του δικαστικού λειτουργού επισύρει ευθύνη του Δημοσίου προς αποζημίωση (ιδίως περίπτωση ασύγγνωστης δικαστικής πλάνης)¹⁷.

Τα όργανα πρέπει να ενεργούν **στο πλαίσιο άσκησης της δημόσιας εξουσίας** που τους έχει ανατεθεί. Ως τέτοια λογίζεται και η περίπτωση κατά την οποία το όργανο ενεργεί κατ' επίκληση της ιδιότητάς του, ακόμα και αν δε βρίσκεται σε διατεταγμένη υπηρεσία¹⁸. Τα όργανα ευθύνονται - κατά κανόνα - εις ολόκληρον μαζί με το Δημόσιο ή το ΝΠΔΔ (άρθρο 105 ΕισΝΑΚ). Σημαντικές εξαιρέσεις ωστόσο αποτελούν οι δημόσιοι υπάλληλοι, για τους οποίους εφαρμόζεται ο Υπαλληλικός Κώδικας (που υπερισχύει ως ειδικότερο δίκαιο) ο οποίος αποκλείει την ευθύνη τους έναντι του ζημιωθέντος ενώ την περιορίζει σημαντικά και έναντι του Δημοσίου, καθώς και **τα όργανα των ΟΤΑ**.

Δ) Ζημία

Η ζημία που προκαλείται από παράνομες πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων του Δημοσίου μπορεί να είναι **περιουσιακή** (παρούσα ή μελλοντική, αρκεί να είναι βέβαιη η επέλευση και να υπάρχει δυνατότητα προσδιορισμού)¹⁹ και περιλαμβάνει τόσο τη θετική ζημία όσο και το διαφυγόν κέρδος²⁰. Επίσης, μπορεί να αφορά σε βλάβη του σώματος ή της υγείας. Ανεξαρτήτως της περιουσιακής ζημίας, το δικαστήριο μπορεί να επιδικάσει χρηματική ικανοποίηση **λόγω ηθικής βλάβης ή ψυχική οδύνης**, κατ' ανάλογη εφαρμογή της 932 ΑΚ.

Η αποζημίωση μπορεί να είναι πλήρης, εκτός από τις περιπτώσεις συμψηφισμού κέρδους και ζημίας ή συντρέχοντος πταίσματος. Ειδικά η αποζημίωση λόγω ηθικής βλάβης **επιδικάζεται μόνο στο πρόσωπο που την υπέστη** ή σε περίπτωση θανάτωσης στην οικογένεια του θύματος. Για τον υπολογισμό της λαμβάνονται υπόψη το είδος, η βαρύτητα της προσβολής, η

¹⁷ ΣτΕ 1501/2014.

¹⁸ ΔΠρΑθ 3399/2004.

¹⁹ ΔΕφΑθ 1055/2009.

²⁰ ΣτΕ 1410/2006.

οικογενειακή, επαγγελματική και κοινωνική θέση του παθόντος, η περιουσιακή του κατάσταση κλπ. Ηθική βλάβη νοείται και επί νομικού προσώπου αρκεί να έχει υλική υπόσταση (π.χ. δυσφήμιση, απώλεια πελατείας). Το Δημόσιο υποχρεούται να αποζημιώσει και εκείνον που είχε αξίωση διατροφής έναντι προσώπου και θανατώθηκε από πράξη ή παράλειψη των οργάνων του.

Ε) Αιτιώδης σύνδεσμος

Υφίσταται όταν η πράξη ή παράλειψη είναι επαρκώς ικανή (πρόσφορη), κατά τα διδάγματα της κοινής πείρας και κατά τη συνήθη πορεία των πραγμάτων, να επιφέρει τη ζημία. Ο αιτιώδης σύνδεσμος δηλαδή θα πρέπει να υπάρχει **μεταξύ της παράνομης πράξης ή παράλειψης ή υλικής ενέργειας ή παράλειψης υλικής ενέργειας οργάνου του Δημοσίου και της επελθούσης ζημίας** και αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση για τη στοιχειοθέτηση της ευθύνης του Δημοσίου. Ο αιτιώδης σύνδεσμος θα πρέπει να είναι άμεσος (π.χ. επί παράνομης νομοθετικής ή κανονιστικής ρύθμισης θα πρέπει αυτή να είναι άμεσης εφαρμογής και όχι να απαιτείται η έκδοση ατομικής διοικητικής πράξης για την εφαρμογή της)²¹. Τέλος, σε περίπτωση συνυπαιτιότητας του βλαβέντος, δεν αίρεται η ευθύνη εφόσον δε διακόπτεται ο αιτιώδης σύνδεσμος.

1.3.Περιπτωσιολογία κρατικής ευθύνης

Το γεγονός ότι η δραστηριότητα της Διοίκησης έχει επεκταθεί πλέον (ιδίως τις τελευταίες δεκαετίες) σχεδόν σε όλους τους τομείς της κοινωνικής και οικονομικής ζωής, έχει οδηγήσει - αναπόφευκτα - σε μια «έκρηξη» της αντίστοιχης κρατικής ευθύνης έναντι των ιδιωτών. Συνεπεία τούτου, η αστική ευθύνη του Δημοσίου έχει αυξηθεί σε σημαντικό βαθμό καλύπτοντας έναν πολύ μεγάλο όγκο περιπτώσεων. Εδώ παρουσιάζονται – κατά τρόπο τελείως ενδεικτικό – ορισμένες μόνο χαρακτηριστικές περιπτώσεις κρατικής ευθύνης²².

1.3.1.Παραβιάσεις του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Το σύστημα κανόνων του Ενωσιακού δικαίου αποτελεί ταυτόχρονα και

²¹ Γεωργιάδου Μ., *Αδικοπραξίες, Η Αδικοπρακτική Ευθύνη Ιδιωτών και Δημοσίου, Ερμηνεία – Νομολογία*, Νομική Βιβλιοθήκη, 2009, σ.213.

²² Για τις περιπτώσεις που αφορούν ειδικά σε ζητήματα περιβάλλοντος βλ. κατωτέρω 2.2.

εσωτερικό θετικό δίκαιο. Συνεπώς, στοιχειοθετείται αστική ευθύνη του Δημοσίου όχι μόνο από παραβίαση εθνικού κανόνα δικαίου αλλά και από παραβίαση ενωσιακού κανόνα δικαίου. Οι προϋποθέσεις θεμελίωσης της ως άνω ευθύνης είναι: α) **η απονομή στους ιδιώτες δικαιώματος** από τον παραβιαζόμενο κανόνα δικαίου της Ένωσης β) **η κατάφωρη παραβίαση** του κανόνα της Ένωσης από οποιαδήποτε κρατική αρχή²³ και γ) **η άμεση αιτιώδης συνάφεια** μεταξύ της παράβασης του Κράτους και της βλάβης που υπέστησαν οι ζημιωθέντες²⁴. Σύμφωνα με το ΔΕΕ η ευθύνη συνίσταται είτε σε παράλειψη εμπρόθεσμης μεταφοράς στην εσωτερική έννομη τάξη Οδηγιών (οι οποίες δεν έχουν άμεσο αποτέλεσμα) ή σε παραβίαση – με διάταξη εθνικού νόμου – του Ενωσιακού δικαίου που είναι άμεσα εφαρμοστέο. Συγκεκριμένα, ως κατάφωρη παραβίαση θεωρείται η περίπτωση κατά την οποία αυτή συνεχίζεται αν και υπάρχει αντίθετη απόφαση που διαπιστώνει την παράλειψη μετά από σχετική προδικαστική παραπομπή ή αν υπάρχει πάγια νομολογία του ΔΕΕ επί του θέματος, η απόλυτη απουσία μεταφοράς στην εσωτερική έννομη τάξη²⁵, η λανθασμένη μεταφορά ενός άρθρου Οδηγίας αν το Κράτος περιφρόνησε βαρύτατα τα όρια που έθετε η Οδηγία²⁶, η αγνόηση - από μέρους του εθνικού δικαστή – νομολογίας του ΔΕΚ²⁷, κ.ά.

Ιστορικής σημασίας υπήρξε – στο σημείο αυτό – **η υπόθεση Francovich**²⁸, στην οποία το ΔΕΕ έκρινε ότι συνιστά κατάφωρη παραβίαση του Ενωσιακού δικαίου η παράλειψη της Ιταλικής Δημοκρατίας να ενσωματώσει εμπρόθεσμα Οδηγία για την προστασία των μισθωτών σε περίπτωση αφερεγγυότητας του εργοδότη. Συγκεκριμένα, σύμφωνα με τη νομολογία του ΔΕΚ στην απόφαση της 14.11.1991, Francovich, το Ενωσιακό Δίκαιο περιέχει την αρχή ότι τα Κράτη – μέλη υποχρεούνται να αποκαθιστούν τις ζημιές που προκαλούνται στους ιδιώτες από παραβάσεις του Ενωσιακού Δικαίου. Εξάλλου, στην απόφαση της 5.3.1996, **Brasserie du Pecheur και Factortame**, το ΔΕΚ έκρινε ότι η αξίωση αποζημίωσης συνιστά την αναγκαία

²³ Σοϊλεντάκης Ν.Π., Ατσαλάκη Α., *Αστική Ευθύνη του Δημοσίου*, Νομική Βιβλιοθήκη, 2015, σ.249.

²⁴ Αθανασοπούλου Χ., *Η Αστική Ευθύνη του Κράτους από σύννομες πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων του*, ΕΕΝ 2005, σ.455.

²⁵ Αποφ. Dillenkofer της 8.10.1996, υποθ. C-178/1994.

²⁶ Αποφ. Rechberger κ.ά. της 15.6.1999, υποθ. C-140/1997.

²⁷ Αποφ. Köbler της 30.9.2003, υποθ. C-224/2001.

²⁸ ΔΕΕ C – 6/90 και C – 9/90.

συνέπεια της άμεσης ενέργειας (αμέσου αποτελέσματος) διατάξεων της Συνθήκης²⁹. Το ΔΕΚ μάλιστα δέχθηκε ότι η ευθύνη του Κράτους – μέλους ισχύει ανεξάρτητα από ποιο όργανο διέπραξε την παράβαση, αντιμετωπίζοντας το Κράτος ως ενότητα³⁰. Παραβίαση του Ενωσιακού δικαίου αποτελεί επίσης η περίπτωση κατά την οποία αποκλείεται η ευθύνη κράτους - μέλους για ζημίες σε βάρος ιδιωτών λόγω παραβίασης του δικαίου της Ένωσης από εθνικό δικαστήριο του οποίου οι αποφάσεις δεν υπόκεινται σε ένδικο μέσο και περιορίζουν την ευθύνη αυτή αποκλειστικά σε περιπτώσεις δόλου ή βαριάς αμέλειας³¹.

1.3.2. Ευθύνη από άσκηση ή παράλειψη άσκησης νομοθετικής ή κανονιστικής αρμοδιότητας

Αστική ευθύνη του Δημοσίου από άσκηση ή παράλειψη άσκησης νομοθετικής αρμοδιότητας υφίσταται όταν από τη νομοθέτηση ή την παράλειψη νομοθέτησης προκύπτει αντίθεση προς υπερκείμενους κανόνες δικαίου, όπως είναι το Σύνταγμα και οι διατάξεις διεθνών συμβάσεων που κυρώνονται με νόμο κατ' άρθρο 28 Σ³². Όσον αφορά στην ευθύνη από την έκδοση κανονιστικών πράξεων, ως παρανομία νοείται τόσο η τυπική παρανομία (που αφορά στην αρμοδιότητα προς έκδοση και στη διαδικασία έκδοσης) όσο και η ουσιαστική παρανομία, η οποία σχετίζεται με το περιεχόμενό της. Ενώ παράλειψη ασκήσεως κανονιστικής αρμοδιότητας υφίσταται στην περίπτωση κατά την οποία η εξουσιοδοτική διάταξη νόμου υποχρεώνει τη Διοίκηση να προβεί σε κανονιστική ρύθμιση³³. Σημειωτέον ότι η άσκηση νομοθετικής αρμοδιότητας (ψηφισή τυπικών νόμων από τη Βουλή) όσο και η έκδοση κανονιστικών διοικητικών πράξεων (δυνάμει νομοθετικής εξουσιοδότησης), συνιστούν **άσκηση δημόσιας εξουσίας**³⁴. Χαρακτηριστικά παραδείγματα εδώ είναι η

²⁹ Οι αποφάσεις Francovich και Brasserie du Pecheur θεωρούνται αποφάσεις – σταθμοί στη νομολογία του ΔΕΕ στο πεδίο της παραβίασης κανόνων του Ενωσιακού δικαίου.

³⁰ Αθανασοπούλου Χ., *Η Αστική Ευθύνη του Κράτους από σύννομες πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων του*, ΕΕΝ 2005, σ.455.

³¹ Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Ιταλικής Δημοκρατίας, ΔΕΕ C – 379/10, ΕφημΔΔ – 1/2012, σ.60, ΝοΒ 2011, σ.2235-2237.

³² Ως αντισυνταγματικότητα εδώ νοείται μόνο η ουσιαστική αντισυνταγματικότητα, αφού η τυπική αντισυνταγματικότητα εκφεύγει του δικαστικού ελέγχου θεωρούμενη – κατά παγία νομολογία – ως *interna corporis*.

³³ Βροντάκης Μ., *Η αστική ευθύνη του Δημοσίου από την άσκηση ή παράλειψη ασκήσεως νομοθετικής ή κανονιστικής αρμοδιότητας*, ΘΠΔΔ 5/2008, σ.513.

³⁴ Βροντάκης Μ., *ό.π.*, σ.514.

ευθύνη από ανάκληση διοικητικών πράξεων³⁵, η παράλειψη έκδοσης προεδρικών διαταγμάτων εκτελεστικών του Συντάγματος³⁶, η παράλειψη έκδοσης κανονιστικής πράξης για εφαρμογή νόμου³⁷, κ.ά.

1.3.3.Ευθύνη οργάνων της δικαστικής λειτουργίας

Όπως έχει ήδη αναφερθεί, **δε στοιχειοθετείται αστική ευθύνη του Δημοσίου από όργανα της δικαιοδοτικής λειτουργίας που ασκούν δικαιοδοτική αρμοδιότητα**. Μόνο πρόδηλο σφάλμα δικαστή επισύρει ευθύνη του Δημοσίου προς αποζημίωση³⁸. Ο πρόδηλος χαρακτήρας του σφάλματος προκύπτει από τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της συγκεκριμένης περίπτωσης βάσει των οποίων **η δικαστική πλάνη καθίσταται συγγνωστή ή ασύγγνωστη**. Ενδεικτικά³⁹ αναφέρεται η περίπτωση παράνομης κλήτευσης διαδίκου προς συζήτηση της έφεσής του.⁴⁰ Αποζημιώσεις πάντως από άδικη καταδίκη ή στέρηση ελευθερίας δεν υπάγονται στην αρμοδιότητα των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων⁴¹.

1.3.4.Μη συμμόρφωση της Διοίκησης σε δικαστικές αποφάσεις

Ευθύνη του Δημοσίου γεννάται και από τη μη συμμόρφωση της Διοίκησης σε δικαστικές αποφάσεις (άρθρο 95 παρ. 5 Σ). Η Διοίκηση έχει υποχρέωση να συμμορφώνεται στις ακυρωτικές αποφάσεις των διοικητικών δικαστηρίων και του ΣτΕ και να προβαίνει με θετικές ενέργειες στην αναμόρφωση της νομικής κατάστασης που δημιουργήθηκε βάσει της ακυρωθείσας πράξεως⁴². Η σχετική παθολογία εντοπίζεται ιδίως σε δύο βασικές κατηγορίες διαφορών: **τις υπαλληλικές και τις περιβαλλοντικές**⁴³. Σημειωτέον ότι με το Ν 3068/2002, ο έλεγχος συμμόρφωσης της Διοίκησης στις δικαστικές αποφάσεις ανατέθηκε σε Τριμελή Συμβούλια, ενώ με το Ν

³⁵ ΣτΕ 1185/2008, 1826/2014.

³⁶ ΣτΕ 2544/2013 επταμ.

³⁷ ΣτΕ Ολ. 1929/1978 . αδημ., 2052/1980 αδημ.

³⁸ ΣτΕ 1501/2014.

³⁹ ΣτΕ 18/2015.

⁴⁰ Επισημαίνεται ότι ως όργανα ενταγμένα στη δικαιοσύνη νοούνται και οι αστυνομικοί υπάλληλοι όταν ενεργούν υπό την εποπτεία ή κατόπιν εντολών εισαγγελικού λειτουργού.

⁴¹ ΣτΕ 2574/2006 επταμ.

⁴² ΣτΕ 748,749/2007.

⁴³ Βλ. αναλυτικά κατωτέρω 2.2.

3900/2010 ο μηχανισμός αποκεντρώθηκε σε επίπεδο διοικητικής δικαιοσύνης⁴⁴.

Η παραβίαση μπορεί να αφορά και σε ενωσιακό κανόνα δικαίου. Χαρακτηριστική είναι η πρόσφατη νομολογία του ΕΔΔΑ (Vasiliadou ν. Greece)⁴⁵, σύμφωνα με την οποία **η αδικαιολόγητη άρνηση της Διοίκησης να συμμορφωθεί με δικαστική απόφαση συνιστά παραβίαση της χρηστής απονομής της Διοίκησης και – ως εκ τούτου – του άρθρου 6 παρ. 1 ΕΣΔΑ** και δικαιολογεί την επιδίκαση αποζημίωσης στη ζημιωθείσα.

1.3.5. Ευθύνη κατά την εκτέλεση δημοσίων έργων

Πρόκειται συνήθως για περιπτώσεις ευθύνης που προκύπτουν κατά την εκτέλεση μιας δημόσιας σύμβασης εξαιτίας αδιοπρακτικής ευθύνης οργάνων του Δημοσίου **έναντι μη συμβληθέντων τρίτων**, οι διαφορές των οποίων δεν έχουν αιτία τη σύμβαση (εξωσυμβατική ευθύνη), και αφορούν σε ζημίες τις οποίες υφίστανται οι πολίτες **κατά την κατασκευή, την εκτέλεση και τη λειτουργία των δημοσίων έργων**. Σε θεωρητικό επίπεδο επισημαίνεται ως προς αυτήν την κατεύθυνση και η γαλλική θεωρία της ισότητας έναντι των δημοσίων βαρών, σύμφωνα με την οποία το Δημόσιο πρέπει να καταβάλει αποζημίωση, αποκαθιστώντας τη διαρρηχθείσα ισότητα και αναλαμβάνοντας το επιβληθέν βάρος⁴⁶.

Ενδεικτικά αναφέρονται ως περιπτώσεις: πράξη, παράλειψη ή υλική ενέργεια από ιδιώτη ανάδοχο όταν ο κύριος του δημοσίου έργου είναι ΟΤΑ⁴⁷, ζημία από πλημμελή άσκηση καθηκόντων οργάνων του Δημοσίου κατά τη μελέτη δημοσίου έργου⁴⁸, παράλειψη οργάνων του Δημοσίου προς λήψη των απαραίτητων μέτρων για την ανεμπόδιστη χρήση κοινοχρήστων πραγμάτων και την αποτροπή ζημίας τρίτων ιδιωτών κατά την εκτέλεση δημοσίου έργου ακόμα και αν ανατίθεται σε ιδιώτη ανάδοχο⁴⁹.

⁴⁴ Κουβαράς Η., *Η παθογένεια της μη συμμόρφωσης της Διοίκησης στις δικαστικές αποφάσεις στο πεδίο των περιβαλλοντικών διαφορών*, ΠερΔικ 4/2015, σ.601.

⁴⁵ ΕΔΔΑ Νο 32884/09, Απρίλιος 2017.

⁴⁶ Αθανασοπούλου Χ., *Η Αστική Ευθύνη του Κράτους από σύννομες πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων του*, ΕΕΝ 2005, σ.457.

⁴⁷ ΣτΕ 2560/2013.

⁴⁸ ΣτΕ 529/2014.

⁴⁹ ΑΕΔ 14/93, ΣτΕ 522/2014 Τμ.Α', ΔΕΦΑΘ 4872/1998, 2400/2011.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2^ο: ΑΣΤΙΚΗ ΕΥΘΥΝΗ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ ΚΑΙ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ**2.1.Η προστασία του περιβάλλοντος και ο ρόλος της κρατικής ευθύνης****2.1.1.Η προστασία του περιβάλλοντος ως νομική έννοια**

Το άρθρο 24 παρ. 1 του Συντάγματος αναφέρεται τόσο στο φυσικό όσο και στο πολιτιστικό περιβάλλον, ενώ στο άρθρο 24 παρ. 2 γίνεται λόγος για το οικιστικό περιβάλλον. Στην έννοια του **φυσικού περιβάλλοντος** περιλαμβάνονται το έδαφος, τα ύδατα, η ατμόσφαιρα, η χλωρίδα και η πανίδα⁵⁰. Το **πολιτιστικό περιβάλλον** (ανθρωπογενές) αφορά στο σύνολο των δημιουργημάτων του ανθρώπου (αρχαιότητες, μνημεία, διατηρητέα κτίρια, παραδοσιακές περιοχές και στοιχεία). Στο άρθρο 24 Σ δεν περιλαμβάνεται ορισμός της έννοιας του περιβάλλοντος, γεγονός το οποίο αφήνει περιθώρια να εκληφθεί αυτό σε μία ευρύτερη μορφή του, διευρύνοντας με τον τρόπο αυτό το προστατευτικό πεδίο της εν λόγω συνταγματικής διάταξης⁵¹. Αντιθέτως στη νομοθεσία, η έννοια του περιβάλλοντος έχει προσδιοριστεί με μεγαλύτερη σαφήνεια⁵², ενώ ο Ν 1650/1986 παρέχει έναν ακριβέστερο ορισμό⁵³.

Ως **προστασία του περιβάλλοντος** νοείται η προστασία, την οποία παρέχει η έννομη τάξη στα στοιχεία του φυσικού περιβάλλοντος για τη διατήρηση, βελτίωση και αποκατάστασή τους, ως χρήζοντα προστασίας καθεαυτά αλλά και σε σύνδεση με την ανθρώπινη ζωή, υγεία και ποιότητα του ζωτικού/βιοτικού χώρου των ατόμων⁵⁴. Στην προστασία του περιβάλλοντος ενσωματώνεται και η έννοια της **περιβαλλοντικής ανάγκης**, δηλαδή της ανάγκης για ένα περιβάλλον υγιεινό και οικολογικά ισόρροπο. Η προστασία

⁵⁰ Διάκριση ωστόσο υπάρχει ανάμεσα στην έννοια του περιβάλλοντος, το οποίο περιλαμβάνει στοιχεία τόσο της φύσης όσο και του αστικού χώρου και στην έννοια της φύσης, η οποία περιλαμβάνει όσα βρίσκονται έξω από την ανθρώπινη δραστηριότητα.

⁵¹ Καράκωστας Ι., *Περιβάλλον και Δίκαιο: δίκαιο διαχείρισης και προστασίας των περιβαλλοντικών αγαθών*, 3^η Έκδοση, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2011, σ.2.

⁵² Βλ. άρ.1 παρ. 5 Ν 360/1976, άρ.1 παρ. 1 ΠΔ 1180/1991, άρ.1 ΠΔ 293/1981, άρ.1 Ν 1327/1983.

⁵³ Βλ. άρ.2 παρ.1 Ν 1650/1986: «Ως περιβάλλον ορίζεται το σύνολο των φυσικών και ανθρωπογενών παραγόντων και στοιχείων, που βρίσκονται σε αλληλεπίδραση και επηρεάζουν την οικολογική ισορροπία, την ποιότητα ζωής, την υγεία των κατοίκων, την ιστορική και πολιτιστική παράδοση και τις αισθητικές αξίες».

⁵⁴ Βλ. και άρ. 2 παρ. 5 Ν 1650/1986, όπου η προστασία του περιβάλλοντος ορίζεται ως «το σύνολο των ενεργειών, μέτρων και έργων που έχουν στόχο την πρόληψη της υποβάθμισης του περιβάλλοντος ή την αποκατάσταση, διατήρηση ή βελτίωσή του».

του περιβάλλοντος αφορά σε ένα σύνολο εννόμων αγαθών, όπως είναι τα ίδια τα στοιχεία του φυσικού περιβάλλοντος, η δημόσια υγεία, η φυσική και πνευματική υγεία σε ατομικό επίπεδο, η ποιότητα ζωής και ο βιοτικός χώρος⁵⁵.

Η νομοθεσία συνδυάζει **την ανθρωποκεντρική και την οικολογική (οικοκεντρική) διάσταση** της προστασίας του περιβάλλοντος. Σύμφωνα με την πρώτη, το ιεραρχικό προβάδισμα ανήκει στην προστασία και την ποιότητα της ζωής των ανθρώπων, της υγείας και του ζωτικού τους χώρου καθώς και των οικονομικών τους συμφερόντων ενώ κατά τη δεύτερη προτεραιότητα έχει η διαφύλαξη της ισορροπίας των οικοσυστημάτων και η περιφρούρηση των στοιχείων του περιβάλλοντος ως αυτόνομου αγαθού και απαραίτητου όρου για την επιβίωση της παρούσας και των μελλοντικών γενεών⁵⁶.

Τέλος, η προστασία του περιβάλλοντος έχει χαρακτηριστεί σε αρκετές περιπτώσεις ως μια μορφή **δημόσιας ωφέλειας**, ήτοι ως έντονο δημόσιο συμφέρον⁵⁷, δικαιολογώντας την επιβολή αναγκαστικής απαλλοτρίωσης⁵⁸.

2.1.2. Η υποχρέωση της Διοίκησης κατ' άρθρο 24 Σ

Η διάταξη του άρθρου 24 παρ. 1 Σ αποτελεί κανόνα **άμεσης και επιτακτικής ισχύος** και περιέχει δεσμευτική επιταγή προς τον κοινό νομοθέτη, τη Διοίκηση, τα δικαστήρια αλλά και τους διοικουμένους προς συμμόρφωση με το περιεχόμενό του. Πρόκειται για κανόνα άμεσης εφαρμογής, με τον οποίο **προστατεύεται ευθέως** το φυσικό (και το πολιτιστικό) περιβάλλον⁵⁹. Η προστασία του περιβάλλοντος έχει αναχθεί σε συνταγματικά προστατευόμενη αξία και υποχρέωση του Κράτους, κατά παγία νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας.

Το άρθρο 24 παρ. 1 Σ κάνει λόγο για «**υποχρέωση της Διοίκησης**» όσον αφορά στην προστασία του περιβάλλοντος. Η υποχρέωση αυτή, η οποία – όπως ειπώθηκε – αφορά και στις 3 κρατικές λειτουργίες (νομοθετική, εκτελεστική, δικαστική) συνίσταται σε δύο επιμέρους μορφές: πρώτον, την

⁵⁵ Σιούτη Γ.Π., *Δίκαιο Περιβάλλοντος, Γενικό μέρος I Δημόσιο Δίκαιο και Περιβάλλον*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 2000, σ.21.

⁵⁶ Βασιλειάδης Δ., *άρθρο 24 – Φυσικό περιβάλλον*, σε: *Σύνταγμα, κατ' άρθρο ερμηνεία* (συλλ.), Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2017, σ.641.

⁵⁷ Σιούτη Γ.Π., *ό.π.*

⁵⁸ ΣτΕ 492/1981, 2674/1985, 219/1987, 1719/1988.

⁵⁹ ΣτΕ 2818/1997, 637/1998.

υποχρέωση αποχής του Κράτους από τη βλάβη ή την επιδείνωση του περιβάλλοντος και δεύτερον, την **υποχρέωση διενέργειας θετικών ενεργειών** για τη διατήρηση του περιβάλλοντος ή και – κατά μια άποψη – για τη βελτίωσή του⁶⁰. Πιο συγκεκριμένα η Διοίκηση οφείλει όχι μόνο να απέσχει από την έκδοση δυσμενών προς το περιβάλλον πράξεων αλλά υποχρεούται να προβαίνει σε θετικές ενέργειες για τη διαφύλαξή του και – ειδικότερα – **να λαμβάνει τα απαιτούμενα νομοθετικά και διοικητικά, προληπτικά και κατασταλτικά μέτρα** για την προστασία του, παρεμβαίνοντας στο αναγκαίο μέτρο στην οικονομική ή άλλη ατομική ή συλλογική δραστηριότητα⁶¹. Πρόκειται για **ευθεία υποχρέωση της Διοίκησης**, η οποία απορρέει ευθέως από το άρθρο 24 παρ. 1 Σ, ακόμα και όταν ελλείπουν νομοθετικές – προστατευτικής φύσεως για το περιβάλλον – διατάξεις. Σημειώνεται ότι κάθε δημόσια πολιτική και ενέργεια του Κράτους καθίσταται βιώσιμη και επιτρεπτή μόνο όταν ενσωματώνει τη συνταγματική απαίτηση για προληπτική προστασία του περιβάλλοντος, ενώ η προστασία αυτή θα πρέπει να είναι πλήρης και αποτελεσματική⁶².

Ενόψει της ανωτέρω απαίτησης του συνταγματικού νομοθέτη αλλά και της εξ αυτής απορρέουσας υποχρέωσης των δικαστηρίων για παροχή πλήρους και αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας, η νομολογία οδηγήθηκε σε μια **διεύρυνση της έννοιας της παράλειψης νόμιμης οφειλόμενης ενέργειας**⁶³. Πιο συγκεκριμένα, η παράλειψη λήψης προληπτικών και κατασταλτικών μέτρων συνιστά παράλειψη νόμιμης οφειλόμενης ενέργειας, η οποία υπόκειται σε αίτηση ακυρώσεως από το Συμβούλιο της Επικρατείας, κατά επιβεβλημένη διασταλτικά ερμηνεία του άρθρου 45 παρ. 4 ΠΔ 18/1989, υπό την έννοια ότι – σε διαφορετική περίπτωση – το φυσικό περιβάλλον θα έμενε άνευ προστασίας, εναντίον της σαφούς βουλήσεως του συνταγματικού νομοθέτη, καθιστώντας τη συνταγματική επιταγή απλή θεωρητική διακήρυξη αρχής. Ενδεικτικά, τέτοια παράλειψη νόμιμης οφειλόμενης ενέργειας αποτελεί η επί τρίμηνο σιωπηρή

⁶⁰ Κουτούπα – Ρεγκάκου Ε., *Δίκαιο του περιβάλλοντος*, Γ' Έκδοση επαυξημ., Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2008, σ.29.

⁶¹ ΣτΕ 2731/1997.

⁶² ΣτΕ 412/1993, 2755/1994 Ολ.

⁶³ Βλ.Σιούτη Γ.Π., *Δίκαιο Περιβάλλοντος, Γενικό μέρος I Δημόσιο Δίκαιο και Περιβάλλον*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 2000, σ.21, η οποία χαρακτηρίζει τη διεύρυνση αυτή «*τολμηρή και δογματικά αμφίβολη*».

άρνηση της Διοίκησης προς λήψη μέτρων⁶⁴ ή η αδράνεια της Διοίκησης προς έκδοση κανονισμού εντός ευλόγου χρόνου, όταν αυτή προβλέπεται με διοικητική πράξη⁶⁵.

Συμπερασματικά, θα μπορούσε να ειπωθεί ότι το κανονιστικό περιεχόμενο του άρθρου 24 Σ, όπως αυτό έχει διαμορφωθεί από τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, εκτείνεται και σε μια σειρά από **περιβαλλοντικές γενικές αρχές** με σαφές κανονιστικό περιεχόμενο και νομική δεσμευτικότητα⁶⁶. Η παραβίαση των αρχών αυτών, η οποία καθιστά παράνομες τις αντίθετες προς αυτές νομοθετικές ή διοικητικές ρυθμίσεις, ο κανόνας της άμεσης εφαρμογής αλλά και η επέκταση στην αναγνώριση εκτελεστών παραλείψεων της Διοίκησης, αναδεικνύουν την κανονιστική ισχύ της εν λόγω διάταξης⁶⁷.

Στην υποχρέωση - από μέρους της Διοίκησης - λήψης προληπτικών και κατασταλτικών μέτρων αντιστοιχεί και **το δικαίωμα στο περιβάλλον**, το οποίο κατοχυρώνεται ρητά πλέον στο ελληνικό Σύνταγμα μετά τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001. Ως προς τη φύση του δικαιώματος στο περιβάλλον έχουν διατυπωθεί στη θεωρία διάφορες απόψεις, με χαρακτηριστικότερη ίσως εκείνη που θεωρεί ότι πρόκειται για δικαίωμα **σύνθετο και μικτό**⁶⁸ και αντιστοιχεί σε: α) **ατομικό δικαίωμα** επί του περιβάλλοντος, που συνίσταται σε αξίωση για αποχή του Κράτους από βλαπτικές για το περιβάλλον ενέργειες προς εξασφάλιση της ελεύθερης ανάπτυξης της προσωπικότητας, β) **κοινωνικό δικαίωμα** στο περιβάλλον, που περιλαμβάνει την αξίωση για περιβάλλον υγιεινό και οικολογικά ισόρροπο, με τη λήψη θετικών μέτρων και γ) **πολιτικό δικαίωμα**, στο οποίο θεμελιώνεται η αξίωση του πολίτη για πληροφόρηση και συμμετοχή στη λήψη αποφάσεων⁶⁹. Το δικαίωμα στο

⁶⁴ ΣΤΕ 4665/1996, 2818/1997, 1439/1998.

⁶⁵ ΠΕ 185/1997 και ΠΕ 68/1999.

⁶⁶ Βλ. και Συμεωνίδη Ι., *Η αναβάθμιση του ρόλου του διοικητικού δικαστή στη μεταμοντέρνα εποχή, η αδυναμία ανταπόκρισης της διοίκησης και η ανάγκη ενός άλλου διαλόγου με το νομοθέτη*, ΕφημΔΔ 2010, σ.392, ο οποίος δέχεται για το άρθρο 24 Σ «τη μεγαλύτερη ίσως κανονιστική πυκνότητα από κάθε άλλη διάταξη».

⁶⁷ Μαθιουδάκης Ι.Γ., *Η κρατική ευθύνη στο δίκαιο του περιβάλλοντος*, Αρμενόπουλος 2011 (5), σ.740.

⁶⁸ Σιούτη Γ.Π., *Εγχειρίδιο δικαίου περιβάλλοντος*, Β' Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2011, σ.32-44.

⁶⁹ Βασιλειάδης Δ., *άρθρο 24 - Φυσικό περιβάλλον*, σε: *Σύνταγμα, κατ' άρθρο ερμηνεία* (συλλ.), Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2017, σ.643.

περιβάλλον ως ατομικό δικαίωμα **τριτενεργεί και έναντι ιδιωτών** βάσει διατάξεων του ΑΚ για την προστασία της προσωπικότητας, του γειτονικού δικαίου, της κυριότητας και των αδικοπραξιών⁷⁰, ενώ έρχεται σε σύγκρουση με άλλα δικαιώματα, ιδίως με το δικαίωμα της ιδιοκτησίας (άρθρο 17 Σ) αλλά και με τα δικαιώματα της οικονομικής ελευθερίας (άρθρο 5 παρ. 1 Σ) και ανάπτυξης (άρθρο 106 παρ. 1 Σ).

2.1.3. Η κρατική ευθύνη ως μέσο προστασίας του περιβάλλοντος

Στην προστασία του περιβάλλοντος κυρίαρχο ρόλο έχει η ακυρωτική δίκη, μέσω της οποίας άγεται προς δικαστικό έλεγχο ορισμένη διοικητική πράξη ή παράλειψη, βλαπτική για το περιβάλλον. Μέσω του ενδίκου βοηθήματος της αίτησης ακυρώσεως και της – υπό προϋποθέσεις – τελεσφόρησής του, επιτυγχάνεται η ακύρωση της προσβαλλόμενης πράξης, η οποία οδηγεί και σε κατάργηση της βλαπτικής – για το περιβάλλον – πηγής. Υπό αυτήν την έννοια, **η ακυρωτική δίκη αποτελεί την κύρια και άμεση μορφή προστασίας του περιβάλλοντος.**

Ωστόσο, η καταβολή αποζημίωσης από το Κράτος μπορεί επίσης να συμβάλει στην προστασία του περιβάλλοντος. Στο σημείο αυτό θα πρέπει να διακρίνουμε αν η αποζημίωση αυτή καταβάλλεται με βάση νόμιμες ή παράνομες πράξεις της Διοίκησης. Στην πρώτη περίπτωση, η κρατική δραστηριότητα είναι προγραμματισμένη, λαμβάνοντας υπόψη και την **αρχή της αειφορίας**, την οποία ρητά πλέον προβλέπει το άρθρο 24 του Συντάγματος⁷¹. Συνεπώς, εφόσον η έκδοση νόμιμης πράξης πληροί τις ανωτέρω προϋποθέσεις, η δράση της Διοίκησης είναι προληπτική και το όφελος του περιβάλλοντος άμεσο. Αντιθέτως, αν η αποζημίωση καταβάλλεται βάσει παράνομης πράξης, παράλειψης ή υλικής ενέργειας της Διοίκησης, η κρατική φροντίδα έπεται και η αποζημίωση λειτουργεί ως ένα μέσο πίεσης για την άρση της ζημίας και την αποτροπή επανάληψής της στο μέλλον.

⁷⁰ Σιούτη Γ., *Εγχειρίδιο δικαίου περιβάλλοντος*, Β' Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2011, σ.44-48.

⁷¹ Σύμφωνα με την αρχή της αειφορίας ή βιώσιμης ανάπτυξης ή αειφόρου ανάπτυξης, ως τέτοια ορίζεται «η συμβατή, φιλική προς το περιβάλλον ανάπτυξη, η οποία δεν εξαντλεί τους φυσικούς πόρους αλλά τους διαφυλάσσει όχι μόνο για τις παρούσες αλλά και για τις μέλλουσες γενεές».

Συμπερασματικά, η αστική ευθύνη του Κράτους βάσει των διατάξεων 105 – 106 ΕισΝΑΚ, η οποία μπορεί να θεμελιωθεί μόνο σε παράνομη πράξη, παράλειψη ή υλική ενέργεια της Διοίκησης, αποτελεί μια μορφή **έμμεσης, κατασταλτικής και δευτερεύουσας έννομης προστασίας** του περιβάλλοντος επί παράνομης ζημιογόνου κρατικής δράσης, έναν «*μηχανισμό έμμεσης παρέμβασης*»⁷² ή - άλλως - ένα «*υποκατάστατο, το οποίο δεν αναπληρώνει την αποτελεσματική δικαστική προστασία*»⁷³ (διορθωτικός - αποτρεπτικός χαρακτήρας της κρατικής ευθύνης).

2.2.Οι προϋποθέσεις της αστικής ευθύνης του Κράτους σε ζητήματα περιβάλλοντος ειδικότερα

2.2.1.Πράξη, παράλειψη ή υλική ενέργεια

ι.Γενικά

Η πρώτη προϋπόθεση θεμελίωσης αστικής ευθύνης του Κράτους είναι η ύπαρξη μιας πράξης, παράλειψης ή υλικής ενέργειας. Εδώ περιλαμβάνεται όχι μόνο η μη νόμιμη έκδοση εκτελεστής διοικητικής πράξης (ή η παράλειψη έκδοσής της) αλλά και η **παράλειψη ιδιαιτέρων καθηκόντων και υποχρεώσεων**, οι οποίες προσιδιάζουν στην οργάνωση και λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών και δε συνάπτονται με την ιδιωτική διαχείριση του Δημοσίου. Ευθύνη συντρέχει επίσης και σε περίπτωση **παρανόμων υλικών ενεργειών ή παραλείψεων οφειλόμενων νόμιμων υλικών ενεργειών**, οι οποίες συνάπτονται με την οργάνωση και λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών ή ΝΠΔΔ. Τέτοιες περιπτώσεις είναι π.χ. η παράλειψη επίβλεψης και συντήρησης χώρων πρασίνου εκ μέρους ενός Δήμου με αποτέλεσμα την πτώση δέντρου και την πρόκληση ζημίας σε αυτοκίνητο⁷⁴, η ανεξέλεγκτη διάθεση αποβλήτων από μονάδα επεξεργασίας αστικών λυμάτων εκ μέρους Δήμου ως υπεύθυνου για την κατασκευή της εν λόγω μονάδας με αποτέλεσμα τη ρύπανση της θάλασσας, η εσφαλμένη (ή ελλιπής) πληροφόρηση του

⁷² Κουτούπα – Ρεγκάκου Ε., *Δίκαιο του περιβάλλοντος*, Γ' Έκδοση επαυξημ., Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2008, σ.122.

⁷³ Σπηλιωτόπουλος Ε.Π., *Η συμμόρφωση της διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις*, Τόμος Τιμητικός του ΣτΕ – 75 χρόνια, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2004, σ.887.

⁷⁴ ΔΠΠ 3035/2013, ΤρΠρΑθ 552/1997.

διοικουμένου σε θέματα περιβάλλοντος (ευθύνη από μη εκτελεστή πράξη)⁷⁵, η κατάληψη ακινήτου χωρίς να έχει συντελεστεί προηγουμένως η αναγκαστική απαλλοτρίωση κατά παράβαση του άρθρου 17 Σ⁷⁶, η παράλειψη συντήρησης και αποκατάστασης των φθορών των οδών και των πεζοδρομίων, οι λακκούβες οδοστρώματος⁷⁷. Επίσης, η παράλειψη του Δήμου να λάβει τα απαραίτητα μέτρα για τη συντήρηση, επίβλεψη και ασφαλή χρήση χώρου με αποτέλεσμα ζημία σταθμευμένου αυτοκινήτου, ως περίπτωση παραβίασης διατάξεων της δημοτικής και κοινοτικής νομοθεσίας⁷⁸ ή η μη δημοσίευση στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως κανονιστικής πράξης επί της οποίας εκδόθηκε νομαρχιακή απόφαση περί αχρήστευσης γεωτρήσεως⁷⁹.

ii. Η περίπτωση ΠΝΟΕ ειδικότερα

Μια ξεχωριστή κατηγορία περιπτώσεων παράλειψης αποτελούν **οι παραλείψεις νόμιμων οφειλόμενων ενεργειών**, οι οποίες – μέσα από τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας – έχουν αναχθεί σε σημαντικό θεσμό⁸⁰. Το Δικαστήριο δίνει έμφαση στην αρχή της αποτελεσματικότητας, η οποία εμπεριέχεται στο άρθρο 24 Σ και διέπει την προστασία του περιβάλλοντος, δεχόμενο ότι η λήψη των – εκάστοτε – αναγκαίων προληπτικών και κατασταλτικών (κανονιστικών, γενικών ατομικών ή ατομικών) μέτρων είναι υποχρεωτική για τα αρμόδια όργανα της Διοίκησης⁸¹. Σημαντική – ως προς την παράλειψη νόμιμης οφειλόμενης ενέργειας – είναι **η απόφαση ΣτΕ 2818/1997, με την οποία το Δικαστήριο ακύρωσε την παράλειψη της Διοίκησης να καταρτίσει και να θέσει σε ισχύ το δασολόγιο της χώρας**⁸². Εν προκειμένω, αντικείμενο της παράλειψης ήταν όχι η αποχή του οργάνου από τη ρύθμιση συγκεκριμένης έννομης σχέσης⁸³ αλλά ένας αριθμός από διοικητικές πράξεις και υλικές ενέργειες. Η απόφαση αυτή χαρακτηρίστηκε από

⁷⁵ ΣτΕ 948/2010.

⁷⁶ ΑΠ 215/1996.

⁷⁷ ΣτΕ 740/2001, 3069/2004.

⁷⁸ ΣτΕ 4331/2000.

⁷⁹ ΣτΕ 2763/1999.

⁸⁰ Βλ και Γώγο Κ., *Η δικαστική προστασία κατά παραλείψεων της διοίκησης σε περιβαλλοντικές διαφορές*, Εφημ ΔΔ – 1/2006, σ.117, ο οποίος συνδέει το γεγονός αυτό με τη γενικότερη στάση της Διοίκησης σε περιβαλλοντικά θέματα.

⁸¹ ΣτΕ 2680/2003, 3974/2010.

⁸² ΣτΕ 2818/1997, Ε' Τμ.

⁸³ Άρ. 45 παρ. 4 ΠΔ 18/1989, ομοίως και άρ. 63 παρ. 2 ΚΔΔ.

μέρος της θεωρίας ως «τολμηρή»⁸⁴. Σε άλλη περίπτωση, το Συμβούλιο της Επικρατείας ακύρωσε την παράλειψη της Διοίκησης να επιβάλει σε σταθμό παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας μέτρα περιορισμού των εκπομπών θορύβου και αερίων ρύπων⁸⁵.

Δεκτή νομολογιακά έχει γίνει και η **παράλειψη απόφασης**, ήτοι η παράλειψη της Διοίκησης να αποφανθεί αιτιολογημένα επί αιτήσεως του διοικουμένου (ουσιαστικά καταγγελίας), ως μορφή αδράνειας επί της νόμιμης υποχρέωσής της να διερευνήσει την καταγγελία και να αποφανθεί αιτιολογημένα με ρητή της πράξη επί του αιτήματος⁸⁶. Με τον τρόπο αυτόν μπορούν να αντιμετωπιστούν υποθέσεις που δεν είναι ώριμες προς δικαστική κρίση επί της ουσίας, υπό την έννοια της αδυναμίας του διοικητικού δικαστή να υπεισέλθει σε ζητήματα διοικητικών αρμοδιοτήτων που άπτονται τεχνικών μέσων⁸⁷. Τέλος, ως προς την **παράλειψη επιβολής κυρώσεων**, το Συμβούλιο της Επικρατείας – στην περίπτωση της λίμνης Κορώνειας – έχει αποφανθεί ότι η Διοίκηση δεν έχει απλώς ευχέρεια επιβολής κυρώσεων σε όσους ρυπαίνουν το περιβάλλον αλλά «δέσμια υποχρέωση», η οποία μάλιστα είναι ιδιαίτερα έντονη σε σχέση με προστατευόμενους υδροβιότοπους⁸⁸.

⁸⁴ Βλ. σχετ. και Κοντιάδη Ξ., *Συνταγματική αναθεώρηση και προστασία του περιβάλλοντος*, ΔτΑ 2001, σ.427 επ., ο οποίος δικαιολογεί εν τέλει τη στάση του δικαστηρίου ως μοναδικό τρόπο αντιμετώπισης εσφαλμένων διοικητικών πρακτικών· επίσης βλ. Μουκίου Χ., *Η σιωπή της διοίκησης. Προς ένα de lege ferenda διοικητικό δίκαιο*, Εκδ. Αντ.Ν.Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 2003, σ.670-671, η οποία επισημαίνει ότι με την εν λόγω απόφαση αφενός η διασταλτική ερμηνεία της έννοιας της παράλειψης νόμιμης οφειλόμενης ενέργειας και αφετέρου η αναγωγή μιας ολόκληρης διοικητικής διαδικασίας στην έννοια της γενικής ατομικής πράξης οδηγούν – ως ένα σημείο τομής – στο σχηματισμό μιας «εκτελεστής διοικητικής παράλειψης» υποκείμενης σε αίτηση ακυρώσεως, παρακάμπτοντας - με τον τρόπο αυτόν - εντέχνως το ζήτημα της εκτελεστότητας των επί μέρους παραλείψεων διοικητικών ενεργειών.

⁸⁵ ΣτΕ 1439/1998.

⁸⁶ ΣτΕ 1438/1998, 1260,1261/2003, 1413/2003· ειδικά ως προς την αίτηση εκδόσεως οικοδομικής άδειας βλ. και ΤρΔΕΦΑΘ 209/2015 Τμ.10°.

⁸⁷ Γώγος Κ., *Η δικαστική προστασία κατά παραλείψεων της διοίκησης σε περιβαλλοντικές διαφορές*, Εφημ ΔΔ – 1/2006, σ.119, ο οποίος επισημαίνει (σ.122) ότι με τον τρόπο αυτό να μην δεν επιλύεται η διαφορά στην ουσία της αλλά οδηγείται η υπόθεση ξανά στη Διοίκηση υπό διαφορετικούς όρους.

⁸⁸ ΣτΕ 2990/1998, 2680/2003.

2.2.2.Το παράνομο ως στοιχείο θεμελίωσης

ι.Διάκριση μεταξύ παρανόμου και κρατικής ευθύνης αποζημίωσης από νόμιμες πράξεις

Σύμφωνα με το άρθρο 105 ΕισΝΑΚ, για τη θεμελίωση της αστικής ευθύνης του Κράτους απαιτείται η πράξη ή η παράλειψη να είναι **παράνομη**, δηλαδή πρέπει να παραβιάζεται με αυτήν κανόνας δικαίου, ο οποίος προστατεύει ορισμένο ατομικό δικαίωμα ή συμφέρον. Ωστόσο υπάρχουν περιπτώσεις, στις οποίες προβλέπεται ευθύνη του Δημοσίου για αποζημίωση και **από νόμιμες πράξεις της Διοίκησης**⁸⁹, οι οποίες όμως θα πρέπει να προβλέπονται σε ειδική διάταξη νόμου ή του Συντάγματος. Χωρίς περαιτέρω διακρίσεις μεταξύ νόμιμης και παράνομης πράξης, η νομολογία⁹⁰ δέχεται ότι εφόσον ειδική διάταξη νόμου εγκαθιδρύει κρατική ευθύνη, θα πρόκειται για **παράλληλη και αυτοτελή προς την αδικοπρακτική ευθύνη βάση αποζημίωσης**, η οποία ενδέχεται να ανεξαρτητοποιείται πλήρως σε σχέση με ορισμένη κρατική πράξη ή παράλειψη⁹¹.

Η χαρακτηριστικότερη ίσως περίπτωση καταβολής αποζημίωσης από νόμιμες πράξεις της Διοίκησης αφορά στην προστασία του δικαιώματος της ιδιοκτησίας. Συγκεκριμένα, αποζημίωση προβλέπεται για περιπτώσεις στέρησης της ιδιοκτησίας λόγω αναγκαστικής απαλλοτρίωσης ή λόγω ουσιώδους περιορισμού της ιδιοκτησίας, ο οποίος οδηγεί σε αδρανοποίηση της ιδιοκτησίας κατά τον προορισμό της⁹², σε περιπτώσεις ρητής συνταγματικής πρόβλεψης (άρθρα 24 παρ. 3 και 6, 117 παρ.2) ή σε περίπτωση στέρησης της ελευθερίας χρήσης και κάρπωσης της ιδιοκτησίας (άρθρο 18 παρ. 5 Σ), δηλαδή για περιπτώσεις **δραστικών περιορισμών στο δικαίωμα της ιδιοκτησίας**⁹³.

⁸⁹ Βλ. σχετ. Αθανασοπούλου Χ.(σημ.), *Αστική Ευθύνη Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Η περίπτωση υλικών ζημιών σε οχήματα από ανωμαλίες του οδοστρώματος ή άλλες παρεμφερείς αιτίες, Ειδική Έκθεση του Κύκλου Σχέσεων Κράτους – Πολίτη*, ΠερΔικ 3/2005, σ.495, όπου επισημαίνεται η συμβολή του Συνηγόρου του Πολίτη στην καταβολή αποζημίωσης από νόμιμες πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες της Διοίκησης, με την υιοθέτηση εύπλαστων εννοιών ως προς τη νομική θεμελίωση της αστικής ευθύνης του Κράτους.

⁹⁰ ΣτΕ 1342/2008.

⁹¹ Μαθιουδάκης Ι.Γ., *Η κρατική ευθύνη στο δίκαιο του περιβάλλοντος*, Αρμενόπουλος 2011 (5), σ.729.

⁹² ΑΠ 226/1999.

⁹³ Βλ. και ΕφΘεσ 2637/2006, κατά την οποία κρίθηκε αντισυνταγματική η αυτοδίκαιη απαλλοτρίωση ορισμένης ιδιοκτησίας επειδή περιλαμβάνεται σε ζώνη αιγιαλού, με απόσβεση των εμπραγμάτων δικαιωμάτων, εφόσον οι δικαιούχοι της δεν τα αναγγείλουν εντός της τασσόμενης στο νόμο προθεσμίας.

Αντιθέτως, δεν οφείλεται αποζημίωση σε περιπτώσεις κρατικών μέτρων προσδιοριστικών του εννοιολογικού περιεχομένου της ιδιοκτησίας ή σε θεμιτούς περιορισμούς της ιδιοκτησίας για λόγους δημοσίου συμφέροντος⁹⁴, ενώ τα συνήθη πολεοδομικά βάρη κατά κανόνα δεν αποζημιώνονται⁹⁵.

Οι χαρακτηριστικότερες περιπτώσεις αποζημίωσης από νόμιμες πράξεις της Διοίκησης σε ζητήματα περιβάλλοντος είναι, από πλευράς **φυσικού περιβάλλοντος**, η περίπτωση αποζημίωσης για τη διαφύλαξη των περιοχών ή ζωνών προστασίας της φύσης (άρθρο 22 Ν 1650/1986), από πλευράς **οικιστικού περιβάλλοντος** η αποζημίωση της ιδιοκτησίας λόγω ρυμοτομικής απαλλοτρίωσης για τη δημιουργία κοινόχρηστων χώρων (άρθρο 17 παρ. 2 Σ) και από πλευράς **πολιτιστικού περιβάλλοντος**, η αποζημίωση για την εξασφάλιση της διηνεκούς προστασίας των μνημείων (άρθρο 24 παρ. 6 Σ)⁹⁶.

Ειδικότερα, σύμφωνα με τη διάταξη του **άρθρου 22 Ν 1650/1986** για τη διαφύλαξη των περιοχών ή ζωνών προστασίας της φύσης, προβλέπεται αποζημίωση εφόσον τα προληπτικά ή κατασταλτικά μέτρα της Διοίκησης επιφέρουν ουσιώδη στέρηση της χρήσης της ιδιοκτησίας κατά τον προορισμό της. Η νομολογία μάλιστα δέχθηκε την άμεση εφαρμογή της διάταξης ανεξαρτήτως της έκδοσης του προβλεπόμενου από την παράγραφο 4 του εν λόγω άρθρου προεδρικού διατάγματος. **Η αποζημίωση θεμελιώνεται ευθέως στη διάταξη αυτή** με μόνη την υποβολή αίτησης προς τη Διοίκηση, ανεξαρτήτως του αν έχει περιληφθεί σχετική ρήτρα στην κανονιστική πράξη επιβολής των όρων δέσμευσης της ιδιοκτησίας⁹⁷. Νομολογιακά πάντως έχει κριθεί ότι ο διοικούμενος οφείλει να ακολουθήσει την προβλεπόμενη από το άρθρο 22 παρ.1 Ν 1650/1986 διοικητική διαδικασία (υποβολή αιτήσεως προς τη Διοίκηση) και όχι να ασκήσει ευθεία αγωγή αποζημίωσης⁹⁸.

⁹⁴ Βενιζέλος Ε., *Το γενικό συμφέρον και οι περιορισμοί των συνταγματικών δικαιωμάτων*, Εκδόσεις Παρατηρητής, Θεσσαλονίκη 1990, σ.55 επ.

⁹⁵ Κουτούπα - Ρεγκάκου Ε., *Δουλείες δημοσίου δικαίου, σε: Δ. Κοντόγιωργα - Θεοχαροπούλου/Ε.Κουτούπα - Ρεγκάκου, Εμβάθυνση δημοσίου δικαίου*, Αθήνα - Θεσσαλονίκη 2005, σ.391.

⁹⁶ Οικονόμου Α.Ι., *Περιβάλλον και αστική ευθύνη του Δημοσίου*, ΠερΔικ 1/2016, σ.6.

⁹⁷ ΣτΕ 2343/2009.

⁹⁸ ΣτΕ 1833/2017 (Τμ.Ε'), σκ.9: αντίθετα η μειοψηφία, σύμφωνα με την οποία υφίσταται δυνατότητα του διοικουμένου είτε να ακολουθήσει την προβλεπόμενη διοικητική διαδικασία είτε να ασκήσει απευθείας αγωγή ενώπιον του αρμοδίου διοικητικού δικαστηρίου.

Ως προς την προστασία του οικιστικού περιβάλλοντος, προβλέπεται **αποζημίωση της ιδιοκτησίας λόγω ρυμοτομικής απαλλοτρίωσης για τη δημιουργία κοινόχρηστων χώρων (άρθρο 17 παρ. 2 Σ)**. Οι κοινόχρηστοι χώροι αποτελούν ουσιώδες στοιχείο του πολεοδομικού σχεδιασμού ενώ η μείωσή τους συνιστά αντισυνταγματική επιδείνωση του οικιστικού περιβάλλοντος⁹⁹. Η στέρηση της ιδιοκτησίας διενεργείται με βάση νόμιμη διοικητική πράξη και η καταβολή αποζημίωσης αποσκοπεί στη συντέλεση της απαλλοτρίωσης για λόγο δημόσιας ωφέλειας, δηλαδή την εξασφάλιση των αναγκαίων κοινόχρηστων χώρων εντός της περιοχής του σχεδίου¹⁰⁰. Με τον τρόπο αυτό υλοποιείται και η κρατική υποχρέωση για προστασία του περιβάλλοντος βάσει του άρθρου 24 Σ. Σημειωτέον ότι σε περίπτωση παρανομίας της Διοίκησης χωρίς την καταβολή πλήρους αποζημίωσης κατά το άρθρο 17 παρ. 2 Σ μετά την πάροδο ευλόγου χρόνου¹⁰¹, **η κρατική ευθύνη λόγω νόμιμης πράξης μετατρέπεται σε αδικοπρακτική ευθύνη κατ' άρθρο 105 – 106 ΕισΝΑΚ** για την απώλεια εσόδων του ιδιοκτήτη από τη στέρηση δυνατότητας εκμετάλλευσης της ιδιοκτησίας του¹⁰². Μάλιστα, στην περίπτωση αυτή, η δυνατότητα επανεπιβολής της ρυμοτομικής απαλλοτρίωσης εξαρτάται από την εξασφάλιση της δυνατότητας αποζημίωσης του ιδιοκτήτη¹⁰³, ενώ απαιτείται και ειδική αιτιολογία του αρμοδίου ΟΤΑ για την αδυναμία αποζημίωσης του ιδιοκτήτη¹⁰⁴.

Ως προς την προστασία του πολιτιστικού περιβάλλοντος, προβλέπεται **αποζημίωση για την εξασφάλιση της διηνεκούς προστασίας των μνημείων (άρθρο 24 παρ. 6 Σ)**. Σύμφωνα με τη νομολογία, η συνταγματική προστασία των πολιτιστικών αγαθών περιλαμβάνει τόσο τη διατήρησή τους στο διηνεκές όσο και τη δυνατότητα επιβολής περιορισμών ή ειδικών μέτρων για την αποτροπή οποιασδήποτε μορφής καταστροφής, αλλοίωσης ή υποβάθμισης των μνημείων και του περιβάλλοντος αυτά χώρου¹⁰⁵. Οι περιορισμοί αυτοί μπορούν να έχουν ευρύτερο περιεχόμενο από τους

⁹⁹ ΣτΕ 3059/2009.

¹⁰⁰ Μαθιουδάκης Ι.Γ., *Η κρατική ευθύνη στο δίκαιο του περιβάλλοντος*, Αρμενόπουλος 2011 (5), σ.731.

¹⁰¹ Βλ. σχετ. ΣτΕ 4689/1997, ΣτΕ 463/2009, κατά την οποία ως εύλογος χρόνος κρίθηκε η οκταετία.

¹⁰² Για την έκταση της αποζημίωσης στην περίπτωση αυτή βλ. ΔΕΦΘεσ 91/2008, ΤρΔΠρΘεσ 2935/2006.

¹⁰³ ΣτΕ 270/2008, 3856/2008, 843/2009.

¹⁰⁴ ΣτΕ 3892/2007.

¹⁰⁵ Βλ. και ΣτΕ 637/2008, ως προς το εύρος της προστασίας των μνημείων.

περιορισμούς του άρθρου 17 Σ, δε συνιστούν de facto απαλλοτρίωση, δε γεννούν υποχρέωση της Διοίκησης να απαλλοτριώσει το ακίνητο¹⁰⁶ αλλά υποχρέωση αποζημίωσης εφόσον δεσμεύουν ουσιαδώς την ιδιοκτησία κατά τον προορισμό της¹⁰⁷. Οι περιορισμοί μπορεί να αφορούν σε κάθε χρήση γης, ακόμα και ως προς τη γεωργική εκμετάλλευσή¹⁰⁸. Η διάταξη του άρθρου 24 παρ. 6 Σ δύναται να έχει και ευθεία εφαρμογή¹⁰⁹, ιδίως σε περίπτωση αντισυνταγματικών ρυθμίσεων του εκτελεστικού του άρθρου 24 παρ. 6 Σ Ν 3028/2002¹¹⁰.

ii. Η θεμελίωση του παρανόμου

Η προϋπόθεση του παρανόμου ως στοιχείου θεμελίωσης της αστικής ευθύνης του Κράτους βάσει των άρθρων 105 – 106 ΕισΝΑΚ συνίσταται στην **παραβίαση οποιουδήποτε κανόνα δικαίου**¹¹¹, ήτοι του Συντάγματος, τυπικών νόμων, κανονιστικών διοικητικών πράξεων, συντακτικών πράξεων, του Κανονισμού της Βουλής, ψηφισμάτων της Βουλής, των γενικά παραδεδεγμένων κανόνων του Διεθνούς Δικαίου και των επικυρωθεισών με νόμο διεθνών συμβάσεων αλλά και γενικών αρχών του Διοικητικού Δικαίου¹¹². Εξάλλου, κατά τη γενική θεωρία της κρατικής ευθύνης, τα άρθρα 105 – 106 ΕισΝΑΚ αποτελούν **λευκούς κανόνες**, η εφαρμογή των οποίων προϋποθέτει την παραβίαση άλλων διατάξεων¹¹³.

Νομολογιακά, το Συμβούλιο της Επικρατείας έχει κρίνει το παράνομο ή μη της δράσης της Διοίκησης σε μια σειρά αποφάσεων δημιουργώντας μια νομολογία, η οποία ακολουθήθηκε σε πολλές μεταγενέστερες αποφάσεις¹¹⁴. Ως προς την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος, σημαντική υπήρξε η απόφαση ΣτΕ 3135/2002 Ολ. (υπόθεση «Μαραθνήσι Ζακύνθου»), σύμφωνα

¹⁰⁶ Παρά μόνο σε περίπτωση δάσωσης και όχι αναδάσωσης, βλ. ΣτΕ 3111/2008.

¹⁰⁷ ΣτΕ 3478/2000, 3135/2002, 323,2707,3224/2009.

¹⁰⁸ ΣτΕ 325/2009.

¹⁰⁹ ΣτΕ 3146/1986, 3000/2005, 3009/2006, 323,2707,3224/2009.

¹¹⁰ ΣτΕ 323/2009.

¹¹¹ Αθανασοπούλου Χ., *Η Αστική Ευθύνη του Κράτους από σύννομες πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων του*, ΕΕΝ 2005, σ.452.

¹¹² Όπως π.χ. η υποχρέωση της Διοίκησης να ενημερώνει τον κύριο ενός ακινήτου σχετικά με την εκκρεμή διαδικασία απαλλοτρίωσης ως απορρέουσα από την αρχή της χρηστής Διοίκησης, βλ. ΔΠρΑθ 13686/2003.

¹¹³ Μαθιουδάκης Ι., *Η αστική ευθύνη του δημοσίου από υλικές ενέργειες των οργάνων του με βάση τα άρθρα 105-6 ΕισΝΑΚ*, Εκδόσεις Π.Ν.Σάκκουλας 2006, σ.215.

¹¹⁴ Οικονόμου Α.Ι., *Περιβάλλον και αστική ευθύνη του Δημοσίου*, ΠερΔικ 1/2016, σ.8.

με την οποία κρίθηκε νόμιμη η απαγόρευση σε Ανώνυμη Εταιρεία ανέγερσης και εκμετάλλευσης ξενοδοχειακού συγκροτήματος λόγω περιορισμού για την προστασία της θαλάσσιας χελώνας *Caretta – Caretta*¹¹⁵. Ως προς το οικιστικό περιβάλλον, σημαντική υπήρξε η απόφαση ΣτΕ 1047/2007, η οποία έκρινε παράνομη την έκδοση οικοδομικής άδειας επί τη βάση διατάξεων της πολεοδομικής νομοθεσίας αντίθετων προς το Σύνταγμα¹¹⁶. Ενώ ως προς την προστασία του πολιτιστικού περιβάλλοντος ξεχωρίζει η απόφαση ΣτΕ 3000/2005, σύμφωνα με την οποία είναι θεμιτός ο περιορισμός της ιδιοκτησίας (απαγόρευση ανοικοδόμησης ακινήτου), χάριν προστασίας του πολιτιστικού περιβάλλοντος¹¹⁷.

Η θεμελίωση του παρανόμου μπορεί να υφίσταται σε παραβίαση διατάξεων του Συντάγματος, του Ενωσιακού αλλά και του Διεθνούς Δικαίου. Ειδικότερα:

α) Αντίθεση στο Σύνταγμα

Η αντίθεση στο άρθρο 24 παρ.1 Σ, από το οποίο πηγάζει η κρατική υποχρέωση λήψης ιδιαίτερων προληπτικών και κατασταλτικών μέτρων προστασίας του περιβάλλοντος στο πλαίσιο της αρχής της αειφορίας, αποτελεί **παραβίαση κανόνα υπέρτερης τυπικής ισχύος**, δυνάμενη να θεμελιώσει αστική ευθύνη του Κράτους. Νομολογιακά γίνεται δεκτό ότι αν ο νομοθέτης παραβίασε κανόνες τυπικής ισχύος, ευθύνη του Δημοσίου γεννάται μόνο αν οι επιζήμιες συνέπειες επέρχονται απευθείας από την επίμαχη διάταξη πριν και ανεξαρτήτως εφαρμογής της με πράξη της Διοίκησης¹¹⁸. Χαρακτηριστική είναι η περίπτωση αντισυνταγματικής διάταξης νόμου (Ν 2300/1995), η οποία προέβλεπε ως αποζημίωση τη μεταφορά του συντελεστή δόμησης για ρυμοτομούμενο ακίνητο, ως αντίθετη στο άρθρο 24 παρ. 6 Σ, το οποίο προβλέπει την εν λόγω αποζημίωση μόνο για ακίνητα, στα οποία επιβάλλονται περιορισμοί για την προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς¹¹⁹. Εφόσον όμως

¹¹⁵ Παναγιωτόπουλος Γ., *Η αστική ευθύνη του Δημοσίου και των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου*, ΕφημΔΔ 3/2008, σ.301-304.

¹¹⁶ Παναγιωτόπουλος Γ., ό.π.

¹¹⁷ Για τις αποφάσεις αυτές βλ. αναλυτικότερα κατωτέρω 3.1., 3.2., 3.3. αντιστοίχως.

¹¹⁸ ΣτΕ 2773/2010.

¹¹⁹ ΣτΕ 6070/1996 Ολ.

οι επιζήμιες συνέπειες προέρχονται από την πράξη της Διοίκησης που εφαρμόζει τον αντισυνταγματικό νόμο, η ευθύνη προέρχεται όχι από τον κανόνα δικαίου αλλά από την τελευταία αυτή πράξη¹²⁰.

β) Αντίθεση στο Ενωσιακό Δίκαιο

Πρόκειται για την περίπτωση κατά την οποία ο νομοθέτης παραβιάζει - με πράξη ή παράλειψή του - το Ενωσιακό Δίκαιο, προκαλώντας ζημία σε ιδιώτες¹²¹. Όπως έχει ήδη ειπωθεί¹²², απαραίτητες προϋποθέσεις είναι α) η παραβίαση ενός δικαιώματος επαρκώς προσδιορισμένου, β) το κατάφωρο της παραβίασης και γ) η αιτιώδης συνάφεια μεταξύ της παραβίασης και της βλάβης που υπέστησαν οι ζημιωθέντες. Η δυνατότητα θεμελίωσης κρατικής ευθύνης εξαιτίας παραβίασης του Ενωσιακού Δικαίου παρουσιάζεται ως **ιδιαιτέρως σημαντική και χρήσιμη στην περίπτωση της ευθύνης από περιβαλλοντικές βλάβες**, όπου μεγάλος όγκος της νομοθεσίας είναι ενωσιακής προέλευσης¹²³, αποτελώντας προϊόν μεταφοράς του Ενωσιακού Δικαίου και – ιδίως – Οδηγιών.

Περιπτωσιολογικά, οι περιπτώσεις παραβίασης του Ενωσιακού δικαίου μπορεί να συνίστανται σε **ευθεία αντίθεση** κρατικών μέτρων ή παραλείψεων προς ενωσιακούς κανόνες άμεσα εφαρμοστέους (π.χ. Κανονισμοί), σε **παράλειψη ή μη ορθή μεταφορά Οδηγιών** στην εσωτερική έννομη τάξη, σε **παραβίαση εθνικής νομοθεσίας**, η οποία έχει μεταφέρει ενωσιακούς κανόνες στο εσωτερικό δίκαιο κ.ά. Στην περίπτωση μάλιστα που η ευχέρεια προσαρμογής του εθνικού νομοθέτη έχει μειωθεί δραστικά, δεν απαιτείται η συνδρομή της «κατάφωρης» παραβίασης για τη θεμελίωση της κρατικής ευθύνης¹²⁴.

Νομολογιακά έχει κριθεί ότι δεσμεύεται η κρατική ευθύνη από τη μη πλήρη ή μη ορθή ενσωμάτωση στο ελληνικό δίκαιο της Οδηγίας για τα άγρια

¹²⁰ Οικονόμου Α.Ι., *Περιβάλλον και αστική ευθύνη του Δημοσίου*, ΠερΔικ 1/2016, σ.7.

¹²¹ Παυλόπουλος Π., *Ευθύνη του κράτους για παραβάσεις του κοινοτικού δικαίου*, ΔιΔικ 1994, σ.769 επ.

¹²² Βλ. ανωτέρω 1.3.1.

¹²³ Οικονόμου Α.Ι., *ό.π.*, σ.8.

¹²⁴ Μαθιουδάκης Ι., *Η κοινοτικού δικαίου αξίωση αστικής ευθύνης του Δημοσίου*, ΔιΔικ 1998, σ.323.

πτηνά¹²⁵, την παράβαση των υποχρεώσεων της Ελλάδας από την Οδηγία 79/409 λόγω κατάταξης στις Ζώνες Ειδικής Προστασίας (ΖΕΠ) της άγριας ορνιθοπανίδας περιορισμένης έκτασης εδαφών¹²⁶, την παράβαση υποχρεώσεων της Ελλάδας από την Οδηγία 2000/60/ΕΚ για την προστασία των υδάτων¹²⁷, τον κατά παράβαση της Οδηγίας 74/409/ΕΚ προσδιορισμό της κυνηγετικής περιόδου άγριων πτηνών με αποτέλεσμα την πολλαπλάσια θνησιμότητά τους¹²⁸, την παράλειψη λήψης προσηκόντων μέτρων προστασίας του πληθυσμού από προστατευόμενο είδος πανίδας του δικτύου NATURA 2000 κατά παράβαση της Οδηγίας 92/43/ΕΟΚ¹²⁹, κ.ά.

γ) Αντίθεση στο Διεθνές Δίκαιο

Πρόκειται για περιπτώσεις **παραβίασης διεθνών συνθηκών** προστασίας του περιβάλλοντος, οι οποίες έχουν κυρωθεί κατά τη διαδικασία του άρθρου 28 του Συντάγματος¹³⁰ ή – αντ’ αυτού – έχει προσχωρήσει σε αυτές η Ευρωπαϊκή Ένωση¹³¹ και αποτελούν πλέον εσωτερικό δίκαιο **αυξημένης τυπικής ισχύος**. Συνεπώς, τα κείμενα αυτά παράγουν περιβαλλοντικού χαρακτήρα δεσμεύσεις για την κρατική εξουσία, η παραβίαση των οποίων στοιχειοθετεί αστική ευθύνη του Κράτους¹³². Σημαντική είναι και η αναγνώριση – σε διεθνή κείμενα – μιας σειράς **αρχών περιβαλλοντικής προστασίας**, όπως π.χ. η αρχή της προφύλαξης¹³³, η αρχή της πληροφόρησης του κοινού με τη συμμετοχή του στη διαδικασία έκδοσης των περιβαλλοντικών αποφάσεων¹³⁴ αλλά και η αρχή της αειφορίας, η παραβίαση των οποίων δε θεμελιώνει – καταρχήν – κρατική ευθύνη, ενισχύει ωστόσο το δικανικό

¹²⁵ ΔΕΚ C-259/2008, απόφαση της 15.1.2009.

¹²⁶ ΔΕΚ C-334/2004, απόφαση της 25.10.2007.

¹²⁷ ΔΕΚ C-264/2007, απόφαση της 31.1.2008, βλ. και ΣτΕ 3053/2009.

¹²⁸ ΔΕΚ C-76/2008, απόφαση της 10.9.2009.

¹²⁹ ΤρΔΠρίων 240/2009, για την οποία βλ. αναλυτικότερα κατωτέρω 3.1.

¹³⁰ Βλ. και ΣτΕ 2124/2009 για την κύρωση της Σύμβασης του Άρχους με το Ν 3422/2005.

¹³¹ Μακρής Δ., *Το διεθνές συμβατικό δίκαιο του περιβάλλοντος στη νομολογία του ΣτΕ*, Τιμητικός Τόμος ΣτΕ – 75 χρόνια, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2004, σ.1107 επ.

¹³² Βλ. και ΣτΕ 169/2010 Ολ, με την οποία αναγνωρίστηκε κρατική ευθύνη λόγω αντίθεσης της ελληνικής νομοθεσίας στη Διεθνή Σύμβαση της Βιέννης του 1968 για την οδική σήμανση και σηματοδότηση.

¹³³ Άρθρο 16 της Διακήρυξης του Ρίο του 1992.

¹³⁴ Σύμβαση του Άρχους της 25.6.1998, βλ. και Οδηγία 2003/35.

συλλογισμό «ως ένα είδος γενεαλογικής αναγωγής των εθνικών ρυθμίσεων που θεμελιώνουν την παρανομία της Διοίκησης»¹³⁵.

iii. Η ρήτρα περί ανευθύνου του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ

Σύμφωνα με τη νομολογία, η απαλλακτική ρήτρα ευθύνης του Δημοσίου του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ δεν έχει εφαρμογή στην περίπτωση κατά την οποία μια διάταξη δεν έχει τεθεί αποκλειστικώς χάριν του δημοσίου συμφέροντος αλλά **σκοπεί παράλληλα και στην προστασία δικαιωμάτων** των διοικουμένων¹³⁶. Η ρητή αναγνώριση ενός δικαιώματος στο περιβάλλον μετά τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001, αναπτύσσει μια εγγυητική λειτουργία στο πλαίσιο της αγωγής αποζημίωσης κατά του Κράτους, υπό την έννοια ότι οι παραβιαζόμενες διατάξεις, εφόσον προστατεύουν το περιβάλλον, έχουν τεθεί όχι αποκλειστικώς χάριν του γενικού συμφέροντος (κατά την εξαιρετική ρήτρα του 105 ΕισΝΑΚ) αλλά οπωσδήποτε και υπέρ του συμφέροντος των ιδιωτών. Συνεπώς, **η συνταγματική κατοχύρωση του δικαιώματος στο περιβάλλον αποκλείει – με τον τρόπο αυτόν – την εφαρμογή της ρήτρας του κρατικού ανευθύνου του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ**¹³⁷.

Η νομολογία έχει ασχοληθεί με πλήθος περιπτώσεων περί της απαλλακτικής ρήτρας ευθύνης του Δημοσίου. Ενδεικτικά, το Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε ότι οι διατάξεις του Ν 998/1979 (περί προστασίας δασών και δασικών εκτάσεων) που καθορίζουν τα καθήκοντα των δασικών οργάνων όταν εκδηλώνεται πυρκαγιά σε δάσος, έχουν τεθεί και χάριν προστασίας προσώπων που μετέχουν στην πυρόσβεση¹³⁸, η νομοθεσία για την ανέγερση οικοδομών συνίσταται – πέραν του δημοσίου συμφέροντος για ασφαλή και κατά τις απαιτήσεις της υγιεινής δόμηση – και στην προστασία δικαιωμάτων κτήσης άδειας δόμησης και ανέγερσης των ιδιωτών¹³⁹, διατάξεις που θέτουν περιορισμούς στην άντληση υπόγειων υδάτων λαμβάνουν υπόψη παράλληλα

¹³⁵ Μαθιουδάκης Ι.Γ., *Η κρατική ευθύνη στο δίκαιο του περιβάλλοντος*, Αρμενόπουλος 2011 (5), σ.747.

¹³⁶ ΣτΕ 2774/1999, 2692/2000.

¹³⁷ Μαθιουδάκης Ι.Γ., *ό.π.*, σ.751, ο οποίος επισημαίνει και την αντιστροφή – κατά τούτο – της παλαιότερης νομολογίας των πολιτικών δικαστηρίων, η οποία αντιμετώπιζε την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος, ιδίως των δασών, ως ζήτημα κατεξοχήν κρατικού ενδιαφέροντος, βλ.σχετ. ΑΠ 766/1964.

¹³⁸ ΣτΕ 3632/2001.

¹³⁹ ΣτΕ 1920/1993, 3919/2001.

με το σκοπό της ύδρευσης πόλεων, χωρίων και οικισμών και τα συμφέροντα των ιδιωτών που έχουν φρέατα¹⁴⁰. Επίσης, ότι οι διατάξεις του άρθρου 17 του Συντάγματος, πέραν της θεραπείας του γενικού συμφέροντος, προστατεύουν κυρίως ατομικό δικαίωμα¹⁴¹, η διάταξη του άρθρου 24 του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα (ΠΔ 323/1989) για την κατασκευή και συντήρηση οδών, πλατειών και γεφυρών αποσκοπεί – παράλληλα προς το γενικό συμφέρον – και στην ομαλή και ασφαλή κυκλοφορία των πολιτών και των οχημάτων¹⁴², οι διατάξεις του νομοθετικού διατάγματος 797/1971 περί υποχρέωσης σύνταξης κτηματολογικού πίνακα, έχουν τεθεί όχι μόνο χάριν του γενικού συμφέροντος αλλά και προς το συμφέρον του καθ' ου η απαλλοτρίωση ιδιοκτήτη¹⁴³.

Πλούσια είναι και η νομολογία των πολιτικών δικαστηρίων επί του θέματος: οι διατάξεις περί εκμετάλλευσης και κάρπωσης των ιδιωτικών δασών, αποβλέπουν παράλληλα και στην προστασία των ιδιοκτητών αλλά και των μισθωτών του δάσους¹⁴⁴, οι διατάξεις για την άρδευση υδάτων (άρθρα 9 και 10 του νομοθετικού διατάγματος 608/1948) προστατεύουν και τα συμφέροντα ιδιωτών σε βάρος των οποίων επιβλήθηκαν περιορισμοί¹⁴⁵, οι διατάξεις του ΓΟΚ για το ύψος του κτιρίου, την κάλυψη του οικοπέδου και την τήρηση αποστάσεων από τα όριά του δεν έχουν τεθεί μόνο για την προστασία του δημοσίου συμφέροντος (άρτια πολεοδομική συγκρότηση των πόλεων) αλλά και για την προστασία του ατομικού συμφέροντος των ιδιοκτητών των παρακείμενων ακινήτων¹⁴⁶, οι διατάξεις του νομοθετικού διατάγματος 797/1971 περί αναγκαστικών απαλλοτριώσεων αποβλέπουν τόσο στη θεραπεία του γενικού συμφέροντος όσο και των συμφερόντων των ιδιοκτητών, δημιουργώντας υποχρέωση εκείνου υπέρ του οποίου έγινε η απαλλοτρίωση να αποζημιώσει τον ιδιοκτήτη του ακινήτου λόγω σφαλμάτων του κτηματολογικού πίνακα¹⁴⁷, η κατάληψη ακινήτου με απόφαση του δημοτικού συμβουλίου προς δημιουργία δημοτικής οδού, χωρίς την τήρηση νόμιμων προϋποθέσεων του

¹⁴⁰ ΣτΕ 2763/1999.

¹⁴¹ ΣτΕ 2774/1999.

¹⁴² ΣτΕ 740/2001, ΔΠρΘεσ 198/1996.

¹⁴³ ΔΕφΠειρ 796/2003.

¹⁴⁴ ΑΠ 1616/1981.

¹⁴⁵ ΑΠ 607/1972.

¹⁴⁶ ΑΠ 561/1975, 1187/1991, 906/2003, ΕφΑθ 2826/2001 (μειοψ.).

¹⁴⁷ ΑΠ 1136/1980, 1199/1983, 1370/1991.

οικείου σχεδίου πόλεως, οι οποίες προστατεύουν – παράλληλα με το γενικό – και τα συμφέροντα των ιδιοκτητών, δημιουργεί υποχρέωση του Δήμου προς αποζημίωση¹⁴⁸. Εξαίρεση αποτελεί η περίπτωση διατάξεων περί υποχρέωσης δασικών υπαλλήλων σε περίπτωση πυρκαγιάς (άρθρο 179 Ν 4173/1929), καθώς κρίθηκε ότι οι εν λόγω διατάξεις έχουν τεθεί προδήλως χάριν προστασίας του γενικού συμφέροντος ενόψει της πλουτοπαραγωγικής σημασίας των δασών, ώστε να μην προστατεύονται οι ιδιοκτησίες, όμορες του δάσους, σε περίπτωση παραλείψεων των δασικών οργάνων κατά τη μετάδοση της φωτιάς¹⁴⁹.

Συμπερασματικά, η νομολογία πολιτικών και διοικητικών δικαστηρίων χρησιμοποιεί ως ερμηνευτικό κριτήριο το κατά πόσον ο παραβιαζόμενος κανόνας δικαίου, εκτός από το γενικό συμφέρον, προστατεύει παράλληλως και ευθέως ορισμένο ιδιωτικό συμφέρον, ακολουθώντας **τη θεωρία του σκοπού του κανόνα δικαίου**. Με τον τρόπο αυτό, όπως έχει ήδη επισημανθεί¹⁵⁰, παρατηρείται μια ιδιαίτερα **συσταλτική ερμηνεία της αρνητικής προϋπόθεσης του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ**, περιορίζοντας ταυτόχρονα δραστικά το πεδίο εφαρμογής της¹⁵¹.

iv. Η ανώτερη βία ως λόγος άρσης του παρανόμου

Άρση του παρανόμου επέρχεται όταν η ζημιολόγος πράξη ή παράλειψη έγινε για την αντιμετώπιση καταστάσεων, όπως οι φυσικές καταστροφές (ανωτέρα βία), με αποτέλεσμα να αποκλείεται a priori η κρατική ευθύνη¹⁵². Σύμφωνα με τη νομολογία, ανώτερη βία υφίσταται μόνο όταν τα φυσικά φαινόμενα εκδηλώνονται κατά τρόπο που δεν είναι δυνατόν να προβλεφθεί και με τέτοια ένταση που καθιστούν τη ζημία αναπόφευκτη. Αντιθέτως, δε συνιστούν περιπτώσεις ανώτερης βίας η μη λήψη μέτρων για την αποφυγή κατολισθήσεων βράχων και την ανάλογη σήμανση του οδοστρώματος, με συνέπεια την πρόκληση ζημιών¹⁵³ ή η μη τήρηση ουσιωδών τεχνικών

¹⁴⁸ ΑΠ 215/1996.

¹⁴⁹ ΑΠ 766/1964 και 103/1970.

¹⁵⁰ Βλ. ανωτέρω 1.2.1.

¹⁵¹ Γεωργούτσου Ε., *Η νομολογιακή προσέγγιση του δημοσίου συμφέροντος στο πλαίσιο της αστικής ευθύνης του Κράτους*, ΔΔικ 20 (2008), σ.24.

¹⁵² Βλ. και ΣτΕ 952/2010 για περιπτώσεις που υπερβαίνουν τις δυνατότητες της αστυνομικής δύναμης.

¹⁵³ ΔΕφΛαρ 210/2009.

προδιαγραφών μελετών με αποτέλεσμα την υπερχείλιση ποταμού και τη ζημία επιχείρησης από πλημμύρα¹⁵⁴. Το Συμβούλιο της Επικρατείας επίσης έκρινε ότι συνέτρεξαν περιστατικά ανώτερης βίας από ξαφνικό μπουρίνι στη Σαμοθράκη¹⁵⁵ αλλά όχι και σε διαφορετική περίπτωση ισχυρής βροχής¹⁵⁶. Επίσης, δε συντρέχει ανώτερη βία αλλά συνυπαιτιότητα των οργάνων της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης για την κατάρρευση της επιχείρησης από σεισμό¹⁵⁷, αφού η κατάρρευση θα ήταν δυνατή και με μικρότερη δόνηση. Με τον τρόπο αυτόν, **η νομολογία προσανατολίζεται περισσότερο στη συνδρομή παράνομης παράλειψης για τη λήψη προσηκόντων μέτρων και όχι στη συνδρομή προϋπόθεσης άρσης του παρανόμου**¹⁵⁸.

Τέλος, μια ειδικότερη περίπτωση αποτελεί η διάταξη του άρθρου 285 ΑΚ για την κατάσταση ανάγκης, η οποία εφαρμόζεται και στο Δημόσιο Δίκαιο. Παρότι ζημιογόνος, η καταστροφή αλλότριου πράγματος από δημόσιο όργανο αποτελεί νόμιμη πράξη, εφόσον είναι αναγκαία προς αποτροπή επικείμενου κινδύνου που απειλεί δυσανάλογα μεγαλύτερη ζημία. Πάντως ο επιχειρήσας την καταστροφή οφείλει αποζημίωση κατ' άρθρο 286 ΑΚ, αν ο κίνδυνος προκλήθηκε από υπαιτιότητά του¹⁵⁹.

Συμπερασματικά, η νομολογία παραμένει αρκετά συντηρητική και επιφυλακτική ως προς τη θεμελίωση αστικής ευθύνης του Κράτους από σύννομες πράξεις, παρουσιάζοντας μια προσκόλληση στην προϋπόθεση του παρανόμου ενώ – παράλληλα – **παρατηρείται μια προσπάθεια διεύρυνσης του παρανόμου από τη νομολογία των διοικητικών δικαστηρίων**¹⁶⁰. Εξάλλου, το σύστημα της αστικής ευθύνης του Δημοσίου, οργανωμένο με άξονα την παρανομία, δεν προβλέπει κάλυψη τυχόν δυσμενών επιπτώσεων από τη σύννομη δραστηριότητα του Δημοσίου¹⁶¹.

¹⁵⁴ ΣτΕ 4111/2010, 522/2014· ομοίως ΔΕΦΑΘ 2400/2011.

¹⁵⁵ ΣτΕ 289/2011.

¹⁵⁶ ΣτΕ 1218/2013.

¹⁵⁷ ΣτΕ 1800/2013.

¹⁵⁸ Οικονόμου Α.Ι., *Περιβάλλον και αστική ευθύνη του Δημοσίου*, ΠερΔικ 1/2016, σ.10.

¹⁵⁹ Αθανασοπούλου Χ., *Η Αστική Ευθύνη του Κράτους από σύννομες πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων του*, ΕΕΝ 2005, σ.456.

¹⁶⁰ Αθανασοπούλου Χ., ό.π., σ.461.

¹⁶¹ Μαθιουδάκης Ι.Γ., *Η κρατική ευθύνη στο δίκαιο του περιβάλλοντος*, Αρμενόπουλος 2011 (5), σ.729.

2.2.3. Όργανα κατά την άσκηση δημόσιας εξουσίας

Προκειμένου να θεμελιωθεί αστική ευθύνη του Δημοσίου από παράνομη και ζημιογόνα πράξη ή παράλειψη, θα πρέπει αυτή να έχει προέλθει από όργανο του Δημοσίου με τη στενή ή την ευρεία έννοια του όρου, μονοπρόσωπο ή συλλογικό, το οποίο εντάσσεται στη διοικητική δομή ως διοικητικό όργανο π.χ. οι δημόσιοι πολιτικοί και στρατιωτικοί υπάλληλοι, οι κληρωτοί και έφεδροι στρατιωτικοί και – σε ορισμένες περιπτώσεις – οι εργολάβοι¹⁶². Ομοίως, μπορεί να προέλθει και από τον τυπικό ή ουσιαστικό νομοθέτη και – υπό αυστηρούς όρους – ακόμα και από το δικαστή. Για τη θεμελίωση κρατικής ευθύνης είναι απαραίτητη **η αιτιώδης συνάφεια μεταξύ της πράξης ή παράλειψης και της άσκησης δημόσιας εξουσίας**, ήτοι η πράξη ή παράλειψη να έλαβε χώρα κατά την άσκηση της δημόσιας εξουσίας και όχι επ' ευκαιρία αυτής¹⁶³.

ι. Όργανα της νομοθετικής λειτουργίας

Ευθύνη του Δημοσίου από την εκ μέρους της Ελληνικής Πολιτείας νομοθέτηση με τα αρμόδια κατά το Σύνταγμα όργανά της ή την παράλειψή τους να νομοθετήσουν δεν μπορεί – καταρχήν – να προκύψει παρά μόνο στην περίπτωση κατά την οποία από τη νομοθέτηση γεννάται αντίθεση προς υπερκείμενους και επικρατούντες κανόνες δικαίου, όπως είναι οι διατάξεις του Συντάγματος και οι διατάξεις διεθνών συμβάσεων, οι οποίες από της επικυρώσεώς τους διά νόμου υπερισχύουν – κατ' άρθρο 28 Σ – των απλών νόμων¹⁶⁴. Εδώ ανήκει και η περίπτωση αποζημίωσης δικαιούχου οικοδομικής άδειας λόγω αντισυνταγματικότητας των διατάξεων στις οποίες η άδεια στηρίχθηκε, αφού η υποβολή αίτησης για την έκδοση της άδειας δεν αναιρεί την κρατική ευθύνη, εφόσον με την αίτηση ζητήθηκε η έκδοση νόμιμης και όχι παράνομης άδειας¹⁶⁵. Επιπλέον, η παράλειψη έκδοσης κανονιστικών διοικητικών πράξεων καθίσταται παράνομη, εφόσον η νομοθετική

¹⁶² Σπηλιωτόπουλος Ε.Π., *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, 9^η έκδοση, εκδόσεις Αντ.Ν.Σάκκουλα, 1999, σ.238.

¹⁶³ Οικονόμου Α.Ι., *Περιβάλλον και αστική ευθύνη του Δημοσίου*, ΠερΔικ 1/2016, σ.7.

¹⁶⁴ ΣτΕ 3587/1997, 1141/1999 επταμ., 909/2007, 169/2010.

¹⁶⁵ ΣτΕ 3936/1990, ΔΕΦΑΘ 2363/2001.

εξουσιοδότηση είναι αρκούντως σαφής ή εάν η σχετική υποχρέωση προκύπτει ευθέως από το Σύνταγμα¹⁶⁶.

Στα ζητήματα περιβάλλοντος, **χαρακτηριστικότερη είναι η περίπτωση της αντισυνταγματικής διάταξης νόμου στην οποία στηρίζονται βλαπτικές για το περιβάλλον πράξεις της Διοίκησης**, όπως – για παράδειγμα – η πρόβλεψη της μεταφοράς του συντελεστή δόμησης. Σε περίπτωση αναίρεσης, ευεργετικής για τον ιδιοκτήτη διάταξης που προβλέπει την επέκταση του ακινήτου του, λόγω αντισυνταγματικότητας της σχετικής νομοθετικής διάταξης, αυτός δικαιούται αποζημίωσης εφόσον έκανε χρήση της πράξης μεταφοράς του συντελεστή δόμησης στο ακίνητό του¹⁶⁷. Μάλιστα, η εφαρμογή αντισυνταγματικού νόμου από δημόσια όργανα στο πλαίσιο των καθηκόντων τους αποτελεί παράνομη πράξη, η οποία δημιουργεί υποχρέωση προς αποζημίωση¹⁶⁸. Η αξίωση αποζημίωσης συντρέχει ακόμα και αν ο δικαιούχος δε δικαιούται να αξιώσει διαφυγόντα κέρδη για την αδυναμία μίσθωσης του ακινήτου¹⁶⁹. Μια άλλη περίπτωση είναι **η αντισυνταγματική ψήφιση ατομικών ρυθμίσεων πολεοδομικού περιεχομένου**, κατά παρέκκλιση τόσο της συνήθους διοικητικής διαδικασίας έκδοσης ατομικών διοικητικών πράξεων όσο και της νομοθετικής διαδικασίας ψήφισης κανόνων δικαίου, χωρίς την αιτιολόγηση συνδρομής εξαιρετικών λόγων¹⁷⁰.

Το Συμβούλιο της Επικρατείας δέχεται πάντως ότι η μη ολοκλήρωση της διοικητικής διαδικασίας έκδοσης πράξης, σχετικής με την προστασία του περιβάλλοντος, αποτελεί εξαιρετικό λόγο, ο οποίος δικαιολογεί – καταρχήν – την υποκατάστασή της από την ατομική νομοθετική διαδικασία¹⁷¹, ενώ οι σχετικές προϋποθέσεις θα πρέπει να αιτιολογούνται επαρκώς στις προπαρασκευαστικές εργασίες του νόμου¹⁷².

¹⁶⁶ ΣτΕ 3088-9/2009.

¹⁶⁷ ΣτΕ 3148/2001, ΔΕΦΑΘ 3695/2005.

¹⁶⁸ ΣτΕ 9428/1981.

¹⁶⁹ ΣτΕ 1011/2008, σκ.7.

¹⁷⁰ ΣτΕ 1151/2007, 391/2008, 1847/2008, 1581, 2979, 3059/2009.

¹⁷¹ ΣτΕ 1340/2007, 965/2007 επταμ.

¹⁷² Μαθιουδάκης Ι.Γ., *Η κρατική ευθύνη στο δίκαιο του περιβάλλοντος*, Αρμενόπουλος 2011 (5), σ.737.

ii. Όργανα της εκτελεστικής λειτουργίας

Η κρατική περιβαλλοντική ευθύνη από πράξεις της Διοίκησης ανακύπτει από την παράνομη έκδοση ή παράλειψη έκδοσης ατομικών διοικητικών πράξεων ή υλικών ενεργειών. Τέτοιες περιπτώσεις είναι η απόρριψη βιομηχανικών αποβλήτων σε ποταμό χωρίς προηγούμενη εξέταση της περαιτέρω επιβάρυνσης του ποτάμιου οικοσυστήματος¹⁷³ ή χωρίς να προηγηθεί απορρύπανση του ποταμού παρότι αυτός είχε ήδη επιβαρυνθεί σοβαρά¹⁷⁴, η παράλειψη σφράγισης ακινήτων, τα οποία προσβάλλουν το περιβάλλον¹⁷⁵, η εκτέλεση έργων οδοποιΐας σε περιοχή που αποτελεί καταφύγιο άγριας ζωής, χωρίς προηγούμενη χορήγηση έγκρισης περιβαλλοντικών όρων κατόπιν υποβολής μελέτης περιβαλλοντικών επιπτώσεων (ΜΠΕ)¹⁷⁶, κ.ά. Επιπροσθέτως, υφίσταται υποχρέωση της Διοίκησης προς έκδοση ακόμα και μη εκτελεστών διοικητικών πράξεων (ερμηνευτική διεύρυνση των προϋποθέσεων του άρθρου 45 παρ. 4 ΠΔ 18/1989)¹⁷⁷. Παράνομη είναι επίσης **η παράλειψη της Διοίκησης να επιβάλει κυρώσεις σε όσους βλάπτουν το περιβάλλον**, παραβιάζοντας τις κείμενες διατάξεις, εξαιτίας της απορρέουσας από το άρθρο 24 Σ αρχής της αποτελεσματικής προστασίας του περιβάλλοντος. Τέτοιες περιπτώσεις είναι η επιβολή κυρώσεων στους ρυπαίνοντες τους υδροβιότοπους που προστατεύονται από τη Συνθήκη Ραμσάρ¹⁷⁸, η αίτηση ακύρωσης τρίτων κατά της παράλειψης σφράγισης καταστήματος στη Μύκονο¹⁷⁹, η παράλειψη οριοθέτησης υδρορευμάτων¹⁸⁰, κ.ά.

Ως προς τις παράνομες υλικές ενέργειες, συνηθέστερη περίπτωση είναι **η αδράνεια της Διοίκησης κατά την κατεδάφιση αυθαίρετων κατασκευών**. Εν προκειμένω, ενόψει του γεγονότος ότι η ίδια η υλική ενέργεια της κατεδάφισης στερείται εκτελεστού χαρακτήρα (ως πράξη εκτέλεσης της

¹⁷³ ΣτΕ 1543/2008.

¹⁷⁴ ΣτΕ 1543/2008.

¹⁷⁵ ΣτΕ 1261/2003, βλ. και Μέλισσας Δ., *Η σφράγιση χρήσης: αποτελεσματικό μέτρο ελέγχου των χρήσεων γης*, ΝοΒ 2009, σ.1063, του ιδίου, *Οι χρήσεις γης, το γενικό πολεοδομικό σχέδιο και η ζώνη οικιστικού ελέγχου*, Β' Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2010, σ.105 επ.

¹⁷⁶ ΣτΕ 3638/2006.

¹⁷⁷ ΣτΕ 2818/1997.

¹⁷⁸ ΣτΕ 2680/2003.

¹⁷⁹ ΣτΕ 1260/2003.

¹⁸⁰ ΣτΕ 4531/2009.

οριστικοποιηθείσας έκθεσης αυτοψίας)¹⁸¹, η έννομη προστασία περιορίζεται στην κρατική ευθύνη¹⁸². Τέτοιο παράδειγμα είναι η παράλειψη της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης να κατεδαφίσει αυθαίρετα κτίσματα σε όμορο προς ιδιωτική επιχείρηση κοινόχρηστο χώρο, με αποτέλεσμα τη στέρηση αναγκαίου χώρου για τη στάθμευση των αυτοκινήτων των ιδιοκτητών και των πελατών τους¹⁸³. Ωστόσο, το έλλειμμα δικαστικής προστασίας, που προέρχεται από την αδυναμία ακυρωτικής προσβολής των σχετικών παραλείψεων, περιορίζοντας τις δικονομικές δυνατότητες μόνο στην αγωγή αποζημίωσης, έχει κριθεί από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου ως παραβίαση του άρθρου 6 παρ. 1 ΕΣΔΑ¹⁸⁴.

Ξεχωριστή περίπτωση αποτελεί και **η μη συμμόρφωση της Διοίκησης στις δικαστικές αποφάσεις**. Η εν λόγω αδράνεια της Διοίκησης αποδίδεται κυρίως στη δημιουργία πραγματικών καταστάσεων που δύσκολα μπορούν να ανατραπούν, στις οικονομικές συνέπειες για τα διάδικα μέρη καθώς και στην αυξημένη πολυπλοκότητα των ενεργειών στις οποίες θα πρέπει να προβεί η Διοίκηση¹⁸⁵. Στο πεδίο των περιβαλλοντικών διαφορών, το φαινόμενο εντοπίζεται κυρίως σε δύο περιπτώσεις: στις διαφορές από περιβαλλοντικές και οικοδομικές άδειες και στις διαφορές από την άρση ρυμοτομικών απαλλοτριώσεων και εν γένει ρυμοτομικών βαρών. Στην πρώτη περίπτωση, η Διοίκηση υποχρεούται όχι μόνο να θεωρήσει ανίσχυρη και ανύπαρκτη νομικά τη διοικητική πράξη που ακυρώθηκε με δικαστική απόφαση **αλλά οφείλει να προβεί και σε θετικές ενέργειες αναμόρφωσης της πράξης ή των νομικών καταστάσεων που διαμορφώθηκαν** βάσει της ακυρωθείσας πράξεως ή παραλείψεως, όπως π.χ. να ανακαλέσει ή να τροποποιήσει διοικητικές πράξεις που στηρίζονται στην ακυρωθείσα ή να επαναλάβει πράξεις χωρίς τη νομική πλημμέλεια που διαπιστώθηκε¹⁸⁶. Χαρακτηριστική εδώ είναι η περίπτωση μη συμμόρφωσης (για πάνω από 16 έτη!) προς την ακύρωση δύο οικοδομικών

¹⁸¹ ΣτΕ 1956/1993, 1299/1994, 30/1995, 2578/1999.

¹⁸² Χριστοφίλοπουλος Δ., *Το δίκαιο της δόμησης, Αυθαίρετη δόμηση – Νομιμοποίηση – Κατεδάφιση*, Εκδόσεις Π.Ν.Σάκκουλας, Αθήνα 1999, σ.140-141.

¹⁸³ ΤριμΔΠρΘεσ 2787/2009.

¹⁸⁴ ΕΔΔΑ, Δακτυλίδης κατά Ελλάδος, 28.2.2002.

¹⁸⁵ Κουβαράς Η., *Η παθογένεια της μη συμμόρφωσης της Διοίκησης στις δικαστικές αποφάσεις στο πεδίο των περιβαλλοντικών διαφορών*, ΠερΔικ 4/2015, σ.601 επ.

¹⁸⁶ Κουβαράς Η., ό.π. σ.602-603, όπου γίνεται αναφορά στη διασταλτική ερμηνεία των υποχρεώσεων από το Τριμελές Συμβούλιο του ΣτΕ.

αδειών για το λόγο ότι ερείδονταν επί αποφάσεων του Νομάρχη Κυκλάδων, η οποία είχε παρανόμως περιλάβει βιότοπο ιδιαίτερης περιβαλλοντικής σημασίας στα όρια των οικισμών, στους οποίους αφορούσαν οι άδειες¹⁸⁷.

Ως προς την περίπτωση άρσης ρυμοτομικής απαλλοτρίωσης, η υποχρέωση της Διοίκησης συνίσταται στη – χωρίς καθυστέρηση – τροποποίηση του ρυμοτομικού σχεδίου, με σκοπό την άρση της ρυμοτομικής απαλλοτρίωσης και την ταυτόχρονη ρύθμιση εκ νέου του πολεοδομικού καθεστώτος του επίμαχου κάθε φορά ακινήτου¹⁸⁸. Η κίνηση απλώς ορισμένων ενεργειών, χωρίς την ολοκλήρωσή τους, συνιστά πλημμελή συμμόρφωση, ενώ τεκμήριο μη συμμόρφωσης προκύπτει από τη σιωπή της Διοίκησης στην πρόσκληση του Τριμελούς Συμβουλίου¹⁸⁹. Ιδιαίτερο προβληματισμό προκαλεί πάντως το σύνηθες φαινόμενο της επανεπιβολής ρυμοτομικής απαλλοτρίωσης από τη Διοίκηση κατόπιν άρσης της σε συμμόρφωση προς δικαστική απόφαση. Η νομολογία¹⁹⁰ πάντως δε δέχεται στο σημείο αυτό παράβαση της Διοίκησης, εφόσον – καταρχήν – αποχαρακτηρίσει το χώρο, ανεξαρτήτως της επανεπιβολής της απαλλοτρίωσης ή του βάρους¹⁹¹.

iii. Όργανα της δικαστικής λειτουργίας

Αστική ευθύνη του Κράτους για πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων της δικαστικής λειτουργίας δεν αναγνωρίζεται¹⁹² - καταρχήν – δυνάμει των διατάξεων του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ¹⁹³, έστω και αν η δικαστική απόφαση ερμήνευσε ή εφάρμοσε εσφαλμένα το Σύνταγμα¹⁹⁴. Ωστόσο υφίσταται αξίωση αποζημίωσης κατά του Κράτους **λόγω παραβίασης του Ενωσιακού δικαίου** με αποφάσεις των ανωτάτων δικαστηρίων, η οποία στηρίζεται ευθέως στο

¹⁸⁷ ΣτΕ 3955,3956/1995, βλ. και ΕΔΔΑ απόφαση της 22.8.2003, Κυρτάτου κατά Ελλάδος (σκ. 27-32).

¹⁸⁸ Κουβαράς Η., *Η παθογένεια της μη συμμόρφωσης της Διοίκησης στις δικαστικές αποφάσεις στο πεδίο των περιβαλλοντικών διαφορών*, ΠερΔικ 4/2015, σ.606.

¹⁸⁹ Π 67/2013 ΤριμΣυμβ ΔΠρΑθ.

¹⁹⁰ ΣτΕ 270/2008, 4619/2011, 2640/2013, 392/2014.

¹⁹¹ Βλ. και Διβάνη Χ., *Μη συντελεσμένη ρυμοτομική απαλλοτρίωση – Αυτοδίκαιη άρση – Τροποποίηση του ρυμοτομικού σχεδίου*, ΘΠΔΔ 4-5/2012, σ.307 επ.

¹⁹² Εξαίρεση αποτελεί η περίπτωση ασύγγνωστης δικαστικής πλάνης, βλ. ΣτΕ 1501/2014.

¹⁹³ Για την κρατική ευθύνη υπό τους όρους της αγωγής κακοδικίας βλ. και Παυλόπουλος Π., *Η αστική ευθύνη του Δημοσίου II, κατά τους κανόνες του δημοσίου δικαίου*, ημτ. Α', Αθήνα – Κομοτηνή 1989, σ.174 επ.

¹⁹⁴ Στασινόπουλος Μ., *Αστική ευθύνη του κράτους, των δημοσίων υπαλλήλων και των ΝΠΔΔ κατά τον ΑΚ*, Αθήναι 1950, ανατ. 1968, σ.117.

Ενωσιακό δίκαιο¹⁹⁵. Τέτοια είναι και η περίπτωση προφανώς αδικαιολόγητης παράλειψης προδικαστικής παραπομπής (άρθρο 234 παρ.3 ΕΚ) από Ανώτατο εθνικό δικαστήριο προς το ΔΕΕ¹⁹⁶. Σημαντική πάντως στο σημείο αυτό είναι η νομολογία του γαλλικού Συμβουλίου της Επικρατείας, το οποίο αναγνώρισε κρατική ευθύνη όχι μόνο από διαδικαστικά σφάλματα (όπως η διάρκεια της δίκης) αλλά και λόγω αντίθεσης του περιεχομένου δικαστικής απόφασης στο Ενωσιακό Δίκαιο¹⁹⁷.

2.2.4.Ζημία

Αστική ευθύνη του Κράτους στοιχειοθετείται για τις ζημίες που προκαλεί κάθε δημόσιο νομικό πρόσωπο από τη μείωση της αξίας των αγαθών του περιβάλλοντος, όταν η δυσμενής μεταβολή των εννόμων αγαθών του προέρχεται από ζημίες στο πλαίσιο της κυριαρχικής Διοίκησης¹⁹⁸. Τέτοια είναι η περίπτωση της παράνομης και ζημιογόνου χρήσης της τεχνολογίας (π.χ. ρυπογόνος βιομηχανική δραστηριότητα) είτε από τη λειτουργία ρυπογόνου δημοσίου φορέα ή από την πλημμελή άσκηση της εποπτικής λειτουργίας του Δημοσίου¹⁹⁹. Η νομολογία φαίνεται να υπολαμβάνει ενίοτε τη ζημιογόνο για το περιβάλλον πράξη **ως εκ πρώτης όψεως παράνομη**²⁰⁰. Σημειωτέον ότι η ζημία δεν είναι μια αντικειμενική έννοια με προσδιορισμένο εκ των προτέρων περιεχόμενο αλλά περισσότερο μια κανονιστική έννοια, το περιεχόμενο της οποίας εξαρτάται – σε πολλές περιπτώσεις – από κοινωνικές και πολιτισμικές κρίσεις²⁰¹. Η ζημία μπορεί να είναι **περιουσιακή**, οπότε υφίσταται ευθύνη τόσο για τη θετική ζημία όσο και για το διαφυγόν κέρδος αλλά **και μη περιουσιακή**

¹⁹⁵ Για τις προϋποθέσεις της εν λόγω παραβίασης βλ. ανωτέρω 1.3.1.

¹⁹⁶ Μεταξάς Α., *Ευθύνη του Δημοσίου για παραβιάσεις του κοινοτικού δικαίου από αποφάσεις των ανωτάτων εθνικών δικαστηρίων*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2005, σ.72.

¹⁹⁷ Μαθιουδάκης Ι.Γ., *Η κρατική ευθύνη στο δίκαιο του περιβάλλοντος*, Αρμενόπουλος 2011 (5), σ.739.

¹⁹⁸ Οικονόμου Α.Ι., *Περιβάλλον και αστική ευθύνη του Δημοσίου*, ΠερΔικ 1/2016, σ.6.

¹⁹⁹ Παυλόπουλος Π., *Η αστική ευθύνη του Δημοσίου σε: Απ. Γέροντα, Σ. Λύτρα, Γλ. Σιούτη, Σ. Φλογαΐτη, Διοικητικό Δίκαιο*, εκδόσεις Αντ.Ν.Σάκκουλα, 2004, σ.322, Γώγος Κ., *Η έννομη προστασία των καταναλωτών έναντι των ιδιωτικοποιημένων οργανισμών κοινής ωφέλειας. Δικαστική προστασία κατά πράξεων και παραλείψεων εποπτείας, σε: ΚΔΕΟΔ, Αποκρατικοποίηση των δημοσίων επιχειρήσεων και προστασία καταναλωτή*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη 1998, σ.215 επ.

²⁰⁰ ΣτΕ 3917/2007, σκ.12, για τα περιοριστικά μέτρα της ιδιοκτησίας λόγω παρανόμων χρήσεων σε περιοχή ευαίσθητου οικοσυστήματος και υδροτόπου.

²⁰¹ Μπάλιας Γ., *Η πρόσληψη του (περιβαλλοντικού) κινδύνου και οι επιπτώσεις της στην αστική ευθύνη*, ΠερΔικ 2/2009, σ.270, ο οποίος τονίζει τη σημασία της διεύρυνσης της έννοιας της ζημίας, η οποία «για να ανταποκριθεί στις σύγχρονες ανάγκες, πρέπει να εκτείνεται πέραν της φυσικής ή άλλης απτής απώλειας.»

(ηθική βλάβη), όταν βλάπτονται αγαθά που συνδέονται με την προσωπικότητα²⁰².

Παραδείγματα ζημιογόνων πράξεων με βάση τη νομολογία είναι π.χ. η πράξη, με την οποία ανακαλείται γενική ατομική πράξη έγκρισης ή τροποποίησης γενικού πολεοδομικού σχεδίου μιας περιοχής²⁰³, καθώς και η παράλειψη των αρμόδιων κρατικών φορέων για τη λήψη θετικών μέτρων προστασίας άγριων ζώων με αποτέλεσμα τη βλάβη στην ιδιοκτησία ή την απώλεια ανθρώπινης ζωής²⁰⁴, με την αιτιολογία ότι η αποζημίωση για την απώλεια ανθρώπινης ζωής – παρά τη ρητή πρόβλεψη αποζημίωσης μόνο για ζημιές του φυσικού ή ζωικού κεφαλαίου – είναι ζήτημα δικαιοσύνης.

Ειδικότερο ζήτημα αποτελεί και η απαίτηση αποζημίωσης από το Δημόσιο λόγω αποκατάστασης περιβαλλοντικής ζημίας από ιδιώτη, **με αναλογική εφαρμογή των διατάξεων για τη διοίκηση αλλοτρίων (ΑΚ 730, 736)**. Κατά μια άποψη²⁰⁵, οι προληπτικές δαπάνες που στοχεύουν στην αποφυγή ζημιογόνων για το περιβάλλον γεγονότων (ή στον περιορισμό της έκτασής τους), των οποίων η επέλευση θεωρείται βασίμως πιθανή, πρέπει να γίνει δεκτό ότι καταλαμβάνονται από το άρθρο 736 ΑΚ, ως ανάγκες «παράγωγα αναγκαίες», λόγω των κρατικών υποχρεώσεων του άρθρου 24 παρ. 1 Σ για άμεση αποκατάσταση της περιβαλλοντικής ισορροπίας. Η σημασία της εφαρμογής των εν λόγω διατάξεων αναφάνεται ιδίως σε περιπτώσεις, κατά τις οποίες η προσφυγή στα άρθρα 105 – 106 ΕισΝΑΚ καθίσταται αλυσιτελής (π.χ. λόγω παραγραφής)²⁰⁶.

²⁰² Καράκωστας Β., *Η ηθική βλάβη στην πολιτειακή αποζημιωτική ευθύνη με αφορμή την 1696/2003 απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας*, ΔΦΝ 2004, σ.17.

²⁰³ ΣτΕ 2923/2013, όπου έγινε δεκτό ότι η ανάκληση αρχικής οικοδομικής άδειας και η αναθεώρησή της με απόφαση Πολεοδομικού Γραφείου είναι πράξεις με αδιάσπαστη ενότητα.

²⁰⁴ ΔΠρίων 240/2009.

²⁰⁵ Καλαβρός Α., *Η ευθύνη του Δημοσίου λόγω αυτόκλητης αποκατάστασης περιβαλλοντικής ζημίας από ιδιώτη – Η διοίκηση αλλοτρίων στο μεταίχμιο ιδιωτικού και δημοσίου δικαίου*, ΠερΔικ 3/2012, σ.461.

²⁰⁶ Καλαβρός Α., ό.π., όπου επισημαίνεται ότι η διοίκηση αλλοτρίων αποτελεί ένα «*ultimum refugium* για τον ιδιώτη».

2.2.5.Αιτιώδης συνάφεια

i.Γενικά

Απαραίτητο στοιχείο για τη θεμελίωση κρατικής ευθύνης αποτελεί και η ύπαρξη αιτιώδους συνδέσμου μεταξύ της παράνομης πράξης ή παράλειψης του δημοσίου οργάνου και της ζημίας που προκλήθηκε. Αιτιώδης σύνδεσμος υπάρχει όταν η συμπεριφορά είναι ικανή **κατά τη συνήθη πορεία των πραγμάτων** – δηλαδή χωρίς τη μεσολάβηση έκτακτου περιστατικού – να προκαλέσει ζημία. Υφίσταται επίσης και όταν μια παράνομη πράξη έχει εφαρμοστεί για ορισμένο χρονικό διάστημα μέχρι την έκδοση νεότερης νόμιμης²⁰⁷.

Η αιτιώδης συνάφεια αποτελεί ίσως το κρισιμότερο ζήτημα στην κρατική περιβαλλοντική ευθύνη δεδομένου του εκτεταμένου, μη αναστρέψιμου, σωρρευομένου, διασυννοριακού και απρόσωπου χαρακτήρα της οικολογικής ζημίας, ώστε η διάγνωση του αιτιώδους συνδέσμου να καθίσταται συχνά δυσχερής²⁰⁸. Η **απομακρυσμένη αιτιότητα** έγκειται στη δυσχέρεια του εντοπισμού της ζημιογόνου πηγής σε συνάρτηση με την απομακρυσμένη προς τη γενεσιουργό της αιτία ζημία, η οποία ανάγεται σε δυσχερώς προβλέψιμες διεργασίες²⁰⁹. Κατ' αυτήν την έννοια, **η αβεβαιότητα (ή ακόμα και η άγνοια) της αιτιώδους σχέσης πράξης και αποτελέσματος ως προς το είδος και εύρος της βλάβης, αποτελεί χαρακτηριστικό γνώρισμα των σύγχρονων περιβαλλοντικών και τεχνολογικών κινδύνων**²¹⁰.

ii.Ευθύνη από διακινδύνευση;

Οι δυσχέρειες ανεύρεσης του αιτιώδους συνδέσμου στα ζητήματα κρατικής περιβαλλοντικής ευθύνης εγείρουν το ζήτημα της στοιχειοθέτησης

²⁰⁷ ΣτΕ 2763/1999.

²⁰⁸ Μαθιουδάκης Ι.Γ., *Η κρατική ευθύνη στο δίκαιο του περιβάλλοντος*, Αρμενόπουλος 2011 (5), σ.747, ο οποίος τονίζει ως χαρακτηριστικότερο παράδειγμα τη μόλυνση των υδάτων.

²⁰⁹ Βλ.σχετ. την απόφαση του γερμανικού ΑΠ BGH, 30.4.2008, NVwZ 2008. 1157, για ευθύνη εις βάρος του Δήμου λόγω θανάτωσης εργάτη εξαιτίας παραγωγής δηλητηριώδους αερίου στους δημοτικούς υπονόμους.

²¹⁰ Μπάλιας Γ., *Η πρόσληψη του (περιβαλλοντικού) κινδύνου και οι επιπτώσεις της στην αστική ευθύνη*, ΠερΔικ 2/2009, σ.270, ο οποίος επισημαίνει ότι η απόδειξη της παράνομης συμπεριφοράς ως φυσική και νομική αιτία της ζημίας δεν ανταποκρίνεται στη σύγχρονη πραγματικότητα (σ.262).

μιας πιο ευέλικτης μορφής κρατικής ευθύνης, όπως η **ευθύνη από διακινδύνευση**, ως αναγκαίο αντιστάθμισμα των αποδεικτικών δυσχερειών²¹¹. Μια βάση νομικής θεμελίωσης θα μπορούσε να είναι το δικαίωμα στο περιβάλλον του άρθρου 24 του Συντάγματος, υπό την έννοια ότι σε αυτό περιλαμβάνονται όχι μόνο οι άμεσες παραβιάσεις ατομικών δικαιωμάτων αλλά και οι απλές οχλήσεις ή η διακινδύνευση εννόμων αγαθών²¹². Με βάση την «αρχή της διακινδύνευσης», ο κάτοχος ορισμένης πηγής κινδύνου είναι υπεύθυνος προς αποκατάσταση της ζημίας ανεξαρτήτως κυριότητας, νομής, κατοχής ή ικανότητας προς καταλογισμό.

Στο ελληνικό δίκαιο, ως προς τη θεμελίωση ευθύνης από διακινδύνευση, ακολουθείται η **μέθοδος των ειδικών νομοθετημάτων** (και όχι της γενικής ρήτηρας), με τη σχετική πρωτοβουλία να εναπόκειται στο νομοθέτη. Χαρακτηριστική είναι η περίπτωση **αντικειμενικής ευθύνης από τη ρύπανση ή υποβάθμιση του περιβάλλοντος κατ' άρθρο 29 Ν 1650/1986**²¹³, η οποία εφαρμόζεται παράλληλα προς το άρθρο 105 – 106 ΕισΝΑΚ αν η ρύπανση προξενείται από κρατική δραστηριότητα²¹⁴. Εκτός του πεδίου των ειδικών νομοθετημάτων θα μπορούσαν να τοποθετηθούν και οι περιπτώσεις ηθικής βλάβης σε καταστάσεις αγωνίας και φόβου για την υγεία από την έκθεση στην περιβαλλοντική μόλυνση, όπως π.χ. η έκθεση σε καρκινογόνες ουσίες που περιέχονται στο πόσιμο νερό²¹⁵. Πάντως το ΔΕΕ δέχθηκε την ύπαρξη

²¹¹ Βλ. και Τάχο Α., *Δίκαιο προστασίας του περιβάλλοντος*, 6^η έκδοση, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2006, σ.149-150, ο οποίος κάνει λόγο για «περιβαλλοντικό κίνδυνο».

²¹² Κουτούπα – Ρεγκάκου Ε., *Δίκαιο του περιβάλλοντος*, Γ' έκδοση επαυξ., Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2008, σ.52· Μαντζούφας Π., *Συνταγματική προστασία των δικαιωμάτων στην κοινωνία της διακινδύνευσης. Υγεία – Ιδιωτικότητα – Περιβάλλον*, Εκδόσεις Σάκκουλας, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2006, σ.333 επ.

²¹³ Δημοπούλου Ζ., *Ευθύνη από διακινδύνευση. Οι λόγοι περιορισμού και απαλλαγής από την ευθύνη*, Εκδόσεις Σάκκουλας, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2003, σ.239 επ· Ρέμελης Κ., *Η προστασία του περιβάλλοντος από τις βιομηχανικές και βιοτεχνικές εγκαταστάσεις*, Εκδόσεις Αντ.Ν.Σάκκουλας, 1989, σ.151.

²¹⁴ Βλ. και Μαθιουδάκη Ι.Γ., *Η κρατική ευθύνη στο δίκαιο του περιβάλλοντος*, Αρμενόπουλος 2011 (5), σ.748, ο οποίος υποστηρίζει ότι το κράτος μπορεί να ευθύνεται και για τις νομοθετικά προβλεπόμενες περιπτώσεις της ρύπανσης από πυρηνική ενέργεια ή των αντικειμένων που εκτοξεύονται στο διάστημα.

²¹⁵ Μαθιουδάκης Ι.Γ., ό.π., με αναφορές στην αμερικάνικη νομολογία σχετικά με επιδίκαση αποζημίωσης σε ιδιοκτήτες ακινήτου λόγω γειτνίασης σε οδό κατασκευασμένη για τη μεταφορά αποβλήτων· ομοίως Μπάλιας Γ., *Η πρόσληψη του (περιβαλλοντικού) κινδύνου και οι επιπτώσεις της στην αστική ευθύνη*, ΠερΔικ 2/2009, σ.262 επ.

τεκμηρίου ευθύνης για τις όμορες επιχειρήσεις προς μια μολυνθείσα περιοχή, στα πλαίσια της Οδηγίας 2004/35/ΕΚ²¹⁶.

Νομολογιακά ωστόσο – και ελλείπει νομοθετικής ρύθμισης – **δε γίνεται δεκτή η κρατική ευθύνη από διακινδύνευση**, παρά μόνο από ολιγάριθμες αποφάσεις τακτικών διοικητικών δικαστηρίων, στο πλαίσιο ισοκατανομής των δημοσίων βαρών (άρθρο 4 παρ. 5 Σ)²¹⁷. Μοναδική περίπτωση εξαίρεσης ως προς το Συμβούλιο της Επικρατείας σχετικά με ευθύνη του Δημοσίου από διακινδύνευση²¹⁸, απετέλεσε η περίπτωση εξαιρετικά σοβαρού τραυματισμού κληρωτού κατά τη διάρκεια εκτέλεσης καθηκόντων φρουρού στο στρατόπεδο που υπηρετούσε, έστω και κατά μειοψηφία²¹⁹. Η νομολογία δε δέχεται επίσης την υποχρέωση αποζημίωσης για την κατάσταση αγωνίας και φόβου από την έκθεση σε ηλεκτρομαγνητική ακτινοβολία κεραιών κινητής τηλεφωνίας²²⁰, αφενός λόγω της επιστημονικής ανασφάλειας για τη συνδρομή του αιτιώδους συνδέσμου και αφετέρου λόγω της ιδιαιτερότητας των ψυχολογικών συμπτωμάτων ως ζημίας, ώστε ο αιτιώδης σύνδεσμος να μην αποδεικνύεται²²¹.

Εν κατακλείδι, στο δίκαιο της κρατικής ευθύνης θα πρέπει να αποδεικνύεται **η πρόκληση συγκεκριμένης βλάβης** στο ζημιωθέντα (σωματική ή ψυχολογική πάθηση, προσβολή της ιδιοκτησίας κλπ.) ως αποτέλεσμα της περιβαλλοντικής υποβάθμισης, προκειμένου να θεμελιωθεί αστική ευθύνη του Κράτους, ενώ η διαμόρφωση τυχόν αντίθετης νομολογίας έχει καθαρά περιπτωσιολογικό χαρακτήρα²²².

²¹⁶ ΔΕΕ C - 378-390/2008, 9.3.2010.

²¹⁷ ΔΕΦΑΘ 946/1992, ΔΠρίων 80/2001.

²¹⁸ Μαυρίκας Ν.Θ., *Η αστική ευθύνη του Δημοσίου, υπό το πρίσμα της «αρχής της διακινδύνευσης»*, ΘΠΔΔ 4/2008, σ.420.

²¹⁹ ΣτΕ 2608/2006 (μειοψ).

²²⁰ Μπάλιας Γ., *Η πρόσληψη του (περιβαλλοντικού) κινδύνου και οι επιπτώσεις της στην αστική ευθύνη*, ΠερΔικ 2/2009, σ.267.

²²¹ Σχ, ΕΔΔΑ 67021/2001, απόφαση της 27.1.2009.

²²² Μαυρίκας Ν.Θ., ό.π., σ.415.

2.3.Δικονομικά ζητήματα

2.3.1.Η αγωγή αποζημίωσης ως περιορισμένης εμβέλειας ένδικο βοήθημα

ι.Η αγωγή στη διοικητική δίκη

Στο χώρο του Διοικητικού Δικονομικού Δικαίου υπάρχουν τέσσερα ένδικα βοηθήματα: η αίτηση ακυρώσεως (ασκείται κατά κανονιστικών ή ατομικών διοικητικών πράξεων και έχει ως αίτημα την ακύρωση της πράξης μέσω ελέγχου νομιμότητας – άρ. 95 Σ και 45 ΠΔ18/1989), η προσφυγή (ασκείται κατά ατομικών διοικητικών πράξεων μόνο στις περιπτώσεις που το προβλέπει ρητά διάταξη νόμου – άρ. 63 ΚΔΔ), η αγωγή (δεν προσβάλλει διοικητική πράξη αλλά έχει – κατά κύριο λόγο – ως αίτημα την επιδίκαση αποζημίωσης) και η ανακοπή (η οποία προσβάλλει τα αναγκαστικά μέτρα που λαμβάνει η Διοίκηση για την είσπραξη απαιτήσεων του Δημοσίου – άρ.217ΚΔΔ). Η αίτηση ακυρώσεως αφορά σε ακυρωτικές διαφορές, ενώ τα υπόλοιπα τρία ένδικα βοηθήματα σε διαφορές ουσίας. **Στην περίπτωση της αστικής ευθύνης του Δημοσίου η έννομη προστασία του διοικουμένου παρέχεται μέσω της προσφυγής ή της αγωγής.**

Με προσφυγή ασκείται η αξίωση για αποζημίωση σε όλες τις περιπτώσεις που προσβάλλονται πράξεις ή παραλείψεις και ζητείται η ακύρωση ή μεταρρύθμισή τους και γενικώς όπου προβλέπεται η υποχρεωτική προηγούμενη τήρηση ενδικοφανούς διαδικασίας. Το κύριο ωστόσο ένδικο βοήθημα, με το οποίο ο πολίτης δύναται να στραφεί κατά του Κράτους σε περιπτώσεις που αυτό φέρει αστική ευθύνη απέναντί του είναι αυτό της αγωγής. Η **αγωγή αποζημίωσης**²²³ αποτελεί ανεξάρτητο και αυτοτελές ένδικο βοήθημα έναντι της προσφυγής και της αίτησης ακυρώσεως και έχει ως **αίτημα την αποκατάσταση της ζημίας** που προκλήθηκε από παράνομη πράξη ή παράλειψη οργάνων του Δημοσίου ή των ΝΠΔΔ (άρθρα 105 – 106 ΕισΝΑΚ). Συνεπώς, η αγωγή αποζημίωσης έχει ως αντικείμενο τη διάγνωση των

²²³ Τα άλλα δύο είδη αγωγής στη διοικητική δίκη είναι η αγωγή αδικαιολόγητου πλουτισμού (904 ΑΚ), η οποία έχει ως αίτημα την απόδοση της ωφέλειας από αυτόν που πλούτισε αδικαιολόγητα και η ευθεία αγωγή, η οποία ασκείται όταν η αξίωση κατά του Δημοσίου ή του ΝΠΔΔ πηγάζει απευθείας από το νόμο ή τη διοικητική σύμβαση.

δικαιωμάτων και υποχρεώσεων που απορρέουν από ορισμένο βιοτικό συμβάν, δηλαδή την παράνομη πράξη ή παράλειψη ή υλική ενέργεια που προσβάλλει το δικαίωμα συγκεκριμένου προσώπου και δεν έχει το χαρακτήρα λαϊκής αγωγής²²⁴.

Η αγωγή μπορεί να έχει αίτημα αναγνωριστικό (αναγνώριση αξίωσης – άρ. 73 παρ. 2β ΚΔΔ) ή καταψηφιστικό (καταψήφιση της αξιούμενης παροχής – άρ. 73 παρ. 2α ΚΔΔ), ενώ **η μεταβολή του αιτήματος είναι καταρχήν απαράδεκτη**. Κατ' εξαίρεση μπορεί ο ενάγων ως το πέρας της πρώτης συζήτησης να περιορίσει το αίτημα ή να το τρέψει από καταψηφιστικό σε αναγνωριστικό ή το αντίστροφο²²⁵. Απαραίτητα στοιχεία του δικογράφου της αγωγής είναι η ιστορική (πραγματική) βάση (73 παρ. 1β ΚΔΔ), οι λόγοι που θεμελιώνουν το αίτημα (73 παρ. 1β ΚΔΔ) και το σαφώς καθορισμένο αίτημα (73 παρ. 1γ ΚΔΔ). Η αγωγή μπορεί να έχει εκτός από την κύρια και μία ή περισσότερες επικουρικές πραγματικές ή νομικές βάσεις (74 παρ. 2 ΚΔΔ), π.χ. αξίωση αποζημίωσης κατ' άρθρο 105 ΕισΝΑΚ ως κύρια βάση και αποζημίωση λόγω αδικαιολόγητου πλουτισμού ως επικουρική. Στην περίπτωση αυτή ο ενάγων θα πρέπει να επικαλείται νέα πραγματικά περιστατικά ως προς τη στήριξη του αδικαιολόγητου πλουτισμού, διαφορετικά η αγωγή είναι απορριπτέα ως νόμω αβάσιμη ως προς την επικουρική της βάση. **Δεν επιτρέπεται άσκηση αγωγής υπό αίρεση** (άρθρο 74 παρ. 1 ΚΔΔ), δηλαδή η εξάρτηση της ευδοκίμησής της από γεγονός μέλλον και αβέβαιο.

Η αγωγή **δεν έχει διαπλαστικό χαρακτήρα**, υπό την έννοια ότι δύναται να είναι μόνο καταψηφιστική ή αναγνωριστική χωρίς όμως να μπορεί να επιφέρει την ακύρωση της ζημιογόνου πράξης²²⁶, ήτοι το δικαστήριο της αγωγής μπορεί να κρίνει τη νομιμότητα μιας πράξης ή παράλειψης στα πλαίσια παρεμπόπτοντος ελέγχου (άρθρο 80 παρ. 2 ΚΔΔ), χωρίς όμως να μπορεί να απαγγείλει ή να αναγνωρίσει την ακυρότητα της ελεγχόμενης πράξης ή να προχωρήσει και στον κατ' ουσία έλεγχό της. Σε κάθε περίπτωση, η επιδίκαση αποζημίωσης θα πρέπει να στηρίζεται σε ζημία η οποία **συνδέεται αιτιωδώς**

²²⁴ Σοϊλεντάκης Ν.Π., *Η αγωγή στη Διοικητική Δίκη*, 3^η Έκδοση, Δίκαιο & Οικονομία, Εκδόσεις Π.Ν.Σάκκουλα, 2014, σ.339.

²²⁵ Σοϊλεντάκης Ν.Π., Ατσαλάκη Α., *Αστική Ευθύνη του Δημοσίου*, Νομική Βιβλιοθήκη, 2015, σ.252.

²²⁶ Δαγτόγλου Π.Δ., *Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο*, Εκδόσεις Αντ.Ν.Σάκκουλα, 2004, σ.657.

με υπάρχουσα παράνομη πράξη και όχι τυχόν ευνοϊκή πράξη την οποία όφειλαν κατά νόμο να εκδώσουν τα αρμόδια διοικητικά όργανα²²⁷. Τέλος, κρίσιμος χρόνος επέλευσης της ζημίας είναι ο χρόνος άσκησης της αγωγής ενώ απαγορεύεται η άσκηση της τελευταίας υπό την αίρεση της επέλευσης της ζημίας έως την πρώτη συζήτηση²²⁸.

ii. Η αγωγή αποζημίωσης σε ζητήματα περιβάλλοντος ειδικότερα

Οι συνηθέστεροι τρόποι προσφυγής των διοικουμένων στα δικαστήρια για την πρόληψη ή την άρση μιας περιβαλλοντικής προσβολής είναι η άσκηση αίτησης ακυρώσεως ή προσφυγής ουσίας καθώς και ο μηχανισμός επιδίωξης αποζημίωσης από νόμιμες πράξεις της Διοίκησης²²⁹. Αντιθέτως, η άσκηση αγωγής αποζημίωσης για παράνομη π.χ. παράλειψη των αρμόδιων κρατικών οργάνων να λάβουν κατάλληλα μέτρα για τη διατήρηση του περιβάλλοντος, με αποτέλεσμα την πρόκληση βλάβης στην υγεία ή στην ιδιοκτησία είναι μία σχετικά σπάνια περίπτωση, ίσως για το λόγο ότι η αντιμετώπιση των ζητημάτων στην περίπτωση των περιβαλλοντικών ζημιών είναι πιο δύσκολα αντιμετωπίσιμη. Εξάλλου, η αγωγή στη διοικητική δίκη αποτελεί **ένα περιορισμένης εμβέλειας ένδικο βοήθημα** που παρέχεται μόνο για την επιδίκαση γεννημένης αξίωσης χρηματικού περιεχομένου απορρέουσα από έννομη σχέση Δημοσίου Δικαίου²³⁰ χωρίς να προβλέπεται η αναγνώριση διαπλαστικής αγωγής, δηλαδή μεταβολής της έννομης κατάστασης με δικαστική απόφαση erga omnes.

Ως προς τις παράνομες πράξεις ή παραλείψεις του Δημοσίου ή των ΝΠΔΔ, το stricto sensu πλαίσιο του Διοικητικού Δικονομικού Δικαίου δεν επιτρέπει την ικανοποίηση παρά **μόνο χρηματικής αξίωσης** (άρθρο 71 παρ. 1 ΚΔΔ). Κατά μία άποψη πάντως, η ικανοποίηση μέσω της αποκατάστασης των πραγμάτων στην προηγούμενη κατάσταση δεν αντίκειται στο σκοπό της

²²⁷ Σοϊλεντάκης Ν.Π., Ατσαλάκη Α., *Αστική Ευθύνη του Δημοσίου*, Νομική Βιβλιοθήκη, 2015, σ.254.

²²⁸ ΣτΕ 616/2012 Ολ.

²²⁹ Βλ. ανωτέρω 2.2.2.

²³⁰ Χατζητζανής Ν., *Ερμηνεία κατ' άρθρον Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας*, εκδόσεις Αντ.Ν.Σάκκουλα 2002, σ.1185 επ.

αγωγής²³¹ εφόσον συναινεί ο παθών²³². Σημειώνεται ότι ως νομική βάση της αγωγής αποζημίωσης μπορεί να προβληθεί, σωρευτικώς, εκτός από την κατά περίπτωση παραβιαζόμενη κάθε φορά διάταξη και η ρύθμιση του άρθρου 4 παρ. 1 και 5 του Συντάγματος²³³. Σύμφωνα δε με τη νομολογία²³⁴, για να είναι ορισμένη η αγωγή, με την οποία ζητείται αποκατάσταση διαφυγόντος κέρδους, πρέπει να προσδιορίζονται με σαφήνεια στο δικόγραφο της αγωγής τα συγκεκριμένα περιστατικά, περιστάσεις και μέτρα, που καθιστούν πιθανό το κέρδος ως προς τα επί μέρους κονδύλια και ιδιαίτερη επίκληση των κονδυλίων αυτών. Επισημαίνεται επίσης ότι - στο πεδίο του **οικιστικού περιβάλλοντος** - αν ο ιδιοκτήτης ακινήτου, το οποίο απαλλοτριώνεται χωρίς αυτός να υφίσταται καμία ωφέλεια, δεν προβάλει τη σχετική αξίωσή του ενώπιον των πολιτικών δικαστηρίων, δε δικαιούται να ασκήσει αγωγή του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων διεκδικώντας αποζημίωση από το ελληνικό Δημόσιο για το συγκεκριμένο λόγο²³⁵.

Ως προς την προσωρινή δικαστική προστασία, προβλέπεται το μέτρο της προσωρινής ρύθμισης κατάστασης (άρθρο 210 ΚΔΔ), δηλαδή κάθε πρόσφορο κατά την κρίση του δικαστηρίου μέτρο, με το οποίο θα ρυθμιστεί προσωρινά μια πραγματική ή νομική κατάσταση. Ωστόσο γίνεται δεκτό ότι και η προσωρινή ρύθμιση κατάστασης θα πρέπει να κατατείνει επίσης στην εξασφάλιση αξίωσης χρηματικού περιεχομένου και όχι άλλων δικαιωμάτων (π.χ. της υγείας)²³⁶.

Τέλος, ένα δύσκολο ζήτημα που καθιστά την αγωγή αποζημίωσης ανεπαρκές ένδικο βοήθημα ως προς την αντιμετώπισή του είναι η επέλευση μελλοντικής ζημίας από πράξη ή παράλειψη κρατικού οργάνου. Στην περίπτωση αυτή, η μέλλουσα ζημία θα πρέπει να είναι προβλεπτή κατά τη συνήθη πορεία των πραγμάτων, δηλαδή η αξίωση και για τη μέλλουσα ζημία

²³¹ Χατζητζανής Ν., *Ερμηνεία κατ' άρθρον Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας*, εκδόσεις Αντ.Ν.Σάκκουλα 2002, σ.538.

²³² Βλ. και Οικονόμου Α.Ι., *Περιβάλλον και αστική ευθύνη του Δημοσίου*, ΠερΔικ 1/2016, σ.10, όπου επισημαίνεται ότι σε αυτήν την περίπτωση η επαναφορά στο status quo ante θα παρείχε αποτελεσματικότερη έννομη προστασία.

²³³ Μαυρίκας Ν., *Η αστική ευθύνη του Δημοσίου, υπό το πρίσμα της «αρχής της διακινδύνευσης»*, ΘΠΔΔ 4/2008, σ.418.

²³⁴ ΣτΕ 1185/2013 Τμ.Α'.

²³⁵ ΣτΕ 2543/2013 Τμ.Α'.

²³⁶ Χατζητζανής Ν., ό.π., σ.1186.

να γεννιέται από την αρχική ζημιογόνα πράξη ή παράλειψη. Συνεπώς, ο **προσδιορισμός της ζημίας, εφόσον αυτή προκύπτει από ένα σύνολο δραστηριοτήτων και όχι από μία μεμονωμένη πράξη, καθίσταται ιδιαιτέρως δυσχερές**. Η σημασία της εν λόγω δυσχέρειας για τα ζητήματα του περιβάλλοντος είναι προφανής, ιδιαιτέρως ενόψει της ραγδαίας ανάπτυξης της τεχνολογίας και της επιστήμης (πυρηνική ενέργεια, χημικές ουσίες, βιοτεχνολογία κλπ.), παρότι τα τελευταία χρόνια φαίνεται να γίνεται κατανοητό ότι **οι επιπτώσεις των περιβαλλοντικών βλαβών επέρχονται πράγματι μετά από μεγάλο χρονικό διάστημα**. Κατά τη νομολογία²³⁷, ο φόβος για ενδεχόμενη βλάβη της υγείας δικαιολογεί την καταβολή αποζημίωσης, ιδίως αν έχει επιπτώσεις στην αξία των ακινήτων, όταν αυτά θεωρούνται μολυσμένα (π.χ. από χημικές ουσίες ή ακτινοβολία).

2.3.2. Έννομο συμφέρον

ι. Η διεύρυνση του εννόμου συμφέροντος στην περιβαλλοντική (ακυρωτική) δίκη

Σύμφωνα με το άρθρο 24 παρ.1 του Συντάγματος, φορέας του δικαιώματος στο περιβάλλον είναι κάθε άνθρωπος. Στην ακυρωτική δίκη γίνεται λόγος για **«διεύρυνση» του εννόμου συμφέροντος** στα θέματα του περιβάλλοντος, μέσω της χρησιμοποίησης τόσο από τη νομολογία όσο και από τη θεωρία²³⁸ του κριτηρίου της τοπικής εγγύτητας, ήτοι της αναγνώρισης εννόμου συμφέροντος σε όσους ανήκουν σε μια τοπική κοινωνία, όπου εκδηλώνεται η περιβαλλοντική προσβολή. Η αναγνώριση αφορά αν όχι σε ολόκληρη την τοπική κοινωνία, πάντως σε ένα ευρύ σύνολο ατόμων, το οποίο έχει μια ειδικότερη – κατά περίπτωση – σύνδεση με την εκάστοτε περιβαλλοντική προσβολή²³⁹. Σημαντική – στο σημείο αυτό – καθίσταται η **αρχή της πρόληψης**, σύμφωνα με την οποία η αποτελεσματική προστασία των περιβαλλοντικών αγαθών απαιτεί την προληπτική λήψη περιβαλλοντικών (νομοθετικών και διοικητικών, προληπτικών και κατασταλτικών) μέτρων²⁴⁰.

²³⁷ ΑΠ 1051/2004.

²³⁸ Σιούτη Γ.Π., *Δίκαιο Περιβάλλοντος, Γενικό Μέρος Ι, Δημόσιο Δίκαιο και Περιβάλλον*, Εκδόσεις Αντ.Ν.Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 2000, σ.30.

²³⁹ Σιούτη Γ.Π., ό.π.

²⁴⁰ Η αρχή της πρόληψης προβλέπεται ρητώς στο άρθρο 174 Συνθ ΕΚ, ως θεμελιώδης αρχή της προστασίας του περιβάλλοντος· επίσης, στη Συνθήκη του Μάαστριχτ, η οποία κυρώθηκε με το Ν

Κατά συνέπεια κάθε δημόσια πολιτική, γενική ή ειδική, και κάθε διοικητική ή τεχνική παρέμβαση του Κράτους στο (φυσικό ή ανθρωπογενές) περιβάλλον θα πρέπει να έχει ενσωματώσει τα προσήκοντα κριτήρια προστασίας του περιβάλλοντος²⁴¹ ώστε να διασφαλίζεται η αρχή της πρόληψης της βλάβης του περιβάλλοντος. Σημαντική είναι επίσης και η **αρχή της προφύλαξης**, η οποία επεκτείνει και διευρύνει την αρχή της πρόληψης, σύμφωνα με την οποία τα προστατευτικά μέτρα του περιβάλλοντος πρέπει να λαμβάνονται ακόμα και όταν δεν υπάρχει επιστημονική βεβαιότητα και απόδειξη για τις δυσμενείς συνέπειες μιας δραστηριότητας²⁴².

Ως προς το έννομο συμφέρον των **φυσικών προσώπων**, τον άξονα της διευρυντικής τάσης απετέλεσε η έννοια της «οικολογικής γειτνίασης» και η ιδιότητα του «περιοίκου»²⁴³. Τέτοιες είναι οι περιπτώσεις κατοίκων ή δημοτών μιας περιοχής, στην οποία λαμβάνει χώρα η προσβολή του περιβάλλοντος²⁴⁴, των κατοίκων γειτονικής περιοχής²⁴⁵, των περιοίκων²⁴⁶, των ιδιοκτητών ακινήτων της περιοχής²⁴⁷, των νομέων²⁴⁸, των ιδιοκτητών θερινών κατοικιών²⁴⁹ κ.ά. Ακόμα ευρύτερο έννομο συμφέρον έχει αναγνωρισθεί σε περιπτώσεις προστασίας του δασικού περιβάλλοντος²⁵⁰, των κοινόχρηστων χώρων πρασίνου²⁵¹, των αλσών²⁵² αλλά και των ακτών²⁵³.

Στην περίπτωση των **νομικών προσώπων**, η διεύρυνση είναι ακόμα μεγαλύτερη και αφορά ακόμα και σε πάσης φύσεως ενώσεις και συλλόγους με νομική προσωπικότητα, αρκεί να περιλαμβάνεται στους σκοπούς του καταστατικού τους η προστασία του περιβάλλοντος ή ακόμα και σε κάθε είδους

2077/1992 και στη Διακήρυξη του Ρίο (1992) και την Ατζέντα 21 και αναγνωρίζεται ρητά από τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας.

²⁴¹ Η προστασία αυτή θα πρέπει να είναι πλήρης και αποτελεσματική· βλ. και ΣτΕ 2731,2805/1997.

²⁴² ΣτΕ 4503/1997.

²⁴³ Σιούτη Γ.Π., *Δίκαιο Περιβάλλοντος, Γενικό Μέρος Ι, Δημόσιο Δίκαιο και Περιβάλλον*, Εκδόσεις Αντ.Ν.Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 2000, σ.32.

²⁴⁴ ΣτΕ 2233/1979, 89/1981, 4884/1987, 376/1988, 150/1989, 4766/1995.

²⁴⁵ ΣτΕ 4576/1977.

²⁴⁶ ΣτΕ 1491/1978, 930/1982, 3781/1985, 1322/1989.

²⁴⁷ ΣτΕ 1518/1980, 4996/1986, 2498,2586/1992, 2242/1994, 4726/1995.

²⁴⁸ ΣτΕ 1644/1998.

²⁴⁹ ΣτΕ 3047/1980.

²⁵⁰ ΣτΕ 2281/1992 Ολ.

²⁵¹ ΣτΕ 1491/1978.

²⁵² ΣτΕ 2242/1994, 5935/1995.

²⁵³ ΣτΕ 1790/1999.

νομικά πρόσωπα, τα οποία απλώς περιλαμβάνουν – μεταξύ των σκοπών τους – και την προστασία του περιβάλλοντος, ακόμα και εν ευρεία εννοία²⁵⁴. Το έννομο συμφέρον των νομικών προσώπων αναγνωρίζεται ασχέτως του τόπου της έδρας του νομικού προσώπου ή της χωρικής σχέσης που αυτή έχει με την περιοχή στην οποία εκδηλώνεται η περιβαλλοντική προσβολή²⁵⁵. Ενόψει των ανωτέρω, η διεύρυνση του εννόμου συμφέροντος στην περίπτωση των νομικών προσώπων προσεγγίζει τα όρια της – μη αναγνωριζομένης στο ελληνικό δικονομικό σύστημα - «λαϊκής αγωγής» (actio popularis)²⁵⁶.

Επισημαίνεται ότι **έννομο συμφέρον αναγνωρίζεται και στους ΟΤΑ**, δεδομένου ότι αυτοί έχουν πλήθος αρμοδιοτήτων σε θέματα περιβάλλοντος, χωροταξίας και πολεοδομίας²⁵⁷. Βασικό κριτήριο για τη θεμελίωση εννόμου συμφέροντος είναι το προστατευόμενο περιουσιακό στοιχείο να είναι εντός των διοικητικών ορίων του ΟΤΑ που ασκεί την αίτηση ακυρώσεως ή την παρέμβαση²⁵⁸. Πάντως, έχει αναγνωρισθεί και έννομο συμφέρον το οποίο είναι αποσυνδεδεμένο από τα διοικητικά όρια των ΟΤΑ, για την προσβολή δηλαδή πράξεων με συνέπειες που αφορούσαν στην εδαφική περιοχή άλλων γειτονικών ΟΤΑ.

ii. Το έννομο συμφέρον στην αποζημιωτική δίκη

Το έννομο συμφέρον για την άσκηση αίτησης ακυρώσεως όμως δε νομιμοποιεί πάντοτε σε έγερση αγωγής αποζημίωσης, διότι **η σχετική αξίωση ανήκει σε πιο περιορισμένο κύκλο υποκειμένων δικαίου** και ιδίως εκείνων των οποίων ένα συγκεκριμένο δικαίωμα ή συμφέρον εξυπηρετείται από την

²⁵⁴ ΣτΕ 4576/1977, 2759/1994, 4946,4947/1995, 2539/1996 Ολ.

²⁵⁵ ΣτΕ 640/1990, 4207/1997 κ.ά.

²⁵⁶ Σιούτη Γ.Π., *Δίκαιο Περιβάλλοντος, Γενικό Μέρος Ι, Δημόσιο Δίκαιο και Περιβάλλον*, Εκδόσεις Αντ.Ν.Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 2000, σ.34, Τάχος Α.Ι., *Η προστασία του περιβάλλοντος (ή ποιος προστατεύει ποιόν)*, Αρμενόπουλος 1/1983, σ.1 και 9, Βασιλόπουλος Ι., *Η αποτελεσματική προστασία του περιβάλλοντος και το δικαίωμα προσφυγής των πολιτών στη δικαιοσύνη*, ΠερΔικ 1997, σ.30, ο οποίος επιχειρηματολογεί υπέρ της «περισσότερο εφικτής» συλλογικής αγωγής με αναφορά στο δίκαιο των ΗΠΑ.

²⁵⁷ ΣτΕ 150/1990, 2586/1992, 2690/1994, 2301/1995.

²⁵⁸ ΣτΕ 2690/1994, 2301/1995.

εκπλήρωση διοικητικής υποχρέωσης, καθιδρυόμενης με τον παραβιαζόμενο κανόνα δικαίου²⁵⁹.

Στην περίπτωση της αγωγής ειδικότερα, το έννομο συμφέρον μπορεί να συνίσταται σε αξίωση αποκατάστασης της ζημίας από παράνομη πράξη ή παράλειψη ή υλική ενέργεια, βάσει των άρθρων 105 – 106 ΕισΝΑΚ. Συνεπώς, **έννομο συμφέρον έχει όποιος έχει υποστεί ζημία περιουσιακή ή ηθική, υπαρκτή και προσωπική**. Αντικείμενο αποζημίωσης είναι και τα περιουσιακά αγαθά που αφορούν στην προσωπικότητα²⁶⁰, καθώς και τα άυλα αγαθά (άρθρα 59 και 932 ΑΚ) που συνάπτονται με την υπόσταση του ατόμου και συγκροτούν την ηθική του οντότητα²⁶¹. Η αποκατάσταση της ηθικής βλάβης είναι ιδιαίτερα χρήσιμη όταν, σε περίπτωση περιβαλλοντικής ζημίας, δεν είναι εύκολο να προσδιοριστούν οι ζημιωθέντες και να μετρηθούν οι βλαπτικές επενέργειες της ζημίας. Νομολογιακά έχει κριθεί²⁶² ότι η επιδίκαση χρηματικής ικανοποίησης για αποκατάσταση ηθικής βλάβης εξαιτίας προσβολής της προσωπικότητας απαιτεί, πέραν του παρανόμου χαρακτήρα των πράξεων ή παραλείψεων των κρατικών οργάνων, οι πράξεις ή παραλείψεις αυτές **να είναι αντικειμενικώς ικανές, κατά τη συνήθη πορεία των πραγμάτων, να προκαλέσουν την προσβολή της προσωπικότητας** κατά την αιτιολογημένη κρίση των δικαστηρίων της ουσίας. Σε κάθε περίπτωση θα πρέπει να λαμβάνεται υπόψη το άρθρο 25 παρ. 1 Σ και η υποχρέωση του Κράτους να προστατεύει ώστε να μην προκαλείται ζημία στη ζωή, την υγεία, την περιουσία, το περιβάλλον και σε άλλα συνταγματικά δικαιώματα.

Δυσχέρεια παρουσιάζει το ζήτημα της ζημίας στις φυσικές πηγές (που αποτελούν είτε *res communis* είτε *res nullius*) ως προς το έννομο συμφέρον επιδίκασης αποζημίωσης για τη ζημία αυτή αλλά και του τρόπου αποτίμησής της, από τη στιγμή που τα αγαθά αυτά (π.χ. ύδατα, βιοποικιλότητα) δεν έχουν μετρήσιμη οικονομική αξία²⁶³. Σημειωτέον ότι το έννομο συμφέρον προς

²⁵⁹ Γεωργούτσου Ε., *Η νομολογιακή προσέγγιση του δημοσίου συμφέροντος στο πλαίσιο της αστικής ευθύνης του Κράτους*, ΔΔικ 20 (2008), σ.13.

²⁶⁰ ΠΠρΜυτ 99/2013.

²⁶¹ ΣτΕ 3772/2010.

²⁶² ΣτΕ 3772/2010.

²⁶³ Τσοκανάς Ν., *Όψεις της Αστικής Ευθύνης για το Περιβάλλον και Διεθνές Δίκαιο*, Εκδόσεις Αντ.Ν.Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 2011, σ.332.

άσκηση αγωγής δεν αναιρείται από μόνο το γεγονός ότι ο ενάγων φαίνεται να έχει παραβιάσει διάταξη της κείμενης νομοθεσίας²⁶⁴.

2.3.3.Αναιρετικός έλεγχος

Δικονομικό ενδιαφέρον παρουσιάζει επίσης και μια σειρά από λόγους που αφορούν στην έκταση του αναιρετικού ελέγχου. Ειδικότερα:

Αντικείμενο αναιρετικού ελέγχου μπορεί να αποτελέσει **η αντικειμενική προσφορότητα της αιτίας**, δηλαδή η κρίση για το αν τα διαπιστωθέντα από το δικαστήριο της ουσίας πραγματικά περιστατικά επιτρέπουν το συμπέρασμα ότι η πράξη ή παράλειψη μπορεί να θεωρηθεί (κατά τα διδάγματα της κοινής πείρας και κατά τη συνήθη πορεία των πραγμάτων) αντικειμενικά πρόσφορη αιτία του παραχθέντος ζημιογόνου αποτελέσματος. Πρόκειται στην ουσία για ζήτημα **υπαγωγής των πραγματικών περιστατικών στην αόριστη νομική έννοια της αιτιώδους συνάφειας**, το οποίο αποτελεί νομική κρίση. Αντιθέτως, δεν υπόκειται σε αναιρετικό έλεγχο η κρίση περί του αν τα πραγματικά περιστατικά οδήγησαν στο ζημιογόνο αποτέλεσμα στη συγκεκριμένη περίπτωση (σχέση αιτίου – αιτιατού), διότι πρόκειται για εκτίμηση πραγματικών γεγονότων, υποκείμενη αποκλειστικώς στην κρίση των δικαστηρίων της ουσίας. Σημαντικές ως προς το σημείο αυτό είναι οι αποφάσεις ΣτΕ 4100/2012 (περιβαλλοντική επιβάρυνση από τη λειτουργία εγκαταστάσεων), ΣτΕ 1185/2013 (υπόθεση Καζίνο Φλώρινας) καθώς και ΣτΕ 2692/2009, 3559/2010 (υπόθεση RICOMEX)²⁶⁵.

Επίσης, αναιρετικό λόγο μπορεί να θεμελιώσει **η λήψη – υπό του δικαστηρίου – υπόψιν γεγονότων που δεν έπρεπε να συνεκτιμηθούν ή η παράλειψη λήψης υπόψιν γεγονότων που έπρεπε να συνεκτιμηθούν** π.χ. συντρέχον πταίσμα του παθόντος (300 ΑΚ). Επιπροσθέτως, η κρίση για το ύψος της χρηματικής ικανοποίησης λόγω ηθικής βλάβης ή ψυχικής οδύνης (932 ΑΚ) υπόκειται σε αναιρετικό έλεγχο μόνο αν διαπιστωθεί **υπέρβαση εξουσίας** του δικαστηρίου της ουσίας. Πάντως, ως προς το ύψος της χρηματικής ικανοποίησης, η κρίση του δικαστηρίου θα μπορούσε να ελεγχθεί με βάση την

²⁶⁴ ΤρΔΠρΠειρ 2649/2009, Τμ.1^ο.

²⁶⁵ Βλ. επίσης και ΣτΕ 1297/2014, 1397/2014 επταμ.

αρχή της αναλογικότητας, ώστε να μην επιδικάζονται ασήμαντα ή υπέρογκα – αντιστοίχως – ποσά²⁶⁶.

²⁶⁶ Γεωργιάδου Μ., *Αδικοπραξίες, Η Αδικοπρακτική Ευθύνη Ιδιωτών και Δημοσίου, Ερμηνεία – Νομολογία*, Νομική Βιβλιοθήκη, 2009, σ.221.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3^ο: ΚΡΑΤΙΚΗ ΕΥΘΥΝΗ ΚΑΙ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΟΥ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ ΣΕ ΕΘΝΙΚΟ ΕΠΙΠΕΔΟ: ΕΝΔΕΙΚΤΙΚΗ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ

Το δίκαιο της αστικής ευθύνης του Δημοσίου και των ΝΠΔΔ διαμορφώνεται – πέρα από τις διατάξεις των άρθρων 105 – 106 ΕισΝΑΚ – σε ένα σημαντικό βαθμό από τη νομολογία τόσο των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων όσο – και κατά κύριο λόγο – του Συμβουλίου της Επικρατείας. Η νομολογία μάλιστα αυτή πραγματώνει **την κατ’ άρθρο 20 παρ. 1 του Συντάγματος αξίωση των πολιτών για παροχή αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας** στο πεδίο του Δημοσίου Δικαίου. Η νομολογία αυτή πραγματεύεται το δίκαιο της αστικής ευθύνης του Δημοσίου με όρους Δημοσίου Δικαίου και λαμβάνει υπόψιν της τόσο τις απαιτήσεις της Δημόσιας Διοίκησης όσο και τα δικαιώματα των διοικουμένων²⁶⁷, αφορά δε στα ζητήματα και των τριών συνήθων διακρίσεων της έννοιας του περιβάλλοντος, δηλαδή του φυσικού, του οικιστικού και του πολιτιστικού περιβάλλοντος.

3.1.Περιπτώσεις προστασίας του φυσικού περιβάλλοντος

3.1.1.Η απόφαση ΣτΕ 3135/2002 Ολ. (Μαραθονήσι Ζακύνθου)

Η απόφαση αυτή είναι πολύ σημαντική στο πεδίο της προστασίας του φυσικού περιβάλλοντος, αφενός μεν επειδή αντανάκλα παγία νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, αφετέρου διότι οι κύριες σκέψεις της επανελήφθησαν από σειρά μεταγενεστέρων αποφάσεων του Δικαστηρίου.

Πιο συγκεκριμένα, στην υπόθεση αυτή ήχθη ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας με αίτηση αναιρέσεως το θέμα της απαγόρευσης σε Ανώνυμη Εταιρεία ανέγερσης και εκμετάλλευσης ξενοδοχειακού συγκροτήματος στη νησίδα «Μαραθονήσι» της Ζακύνθου, το οποίο εμποδίστηκε να ανεγείρει λόγω των περιορισμών που επιβλήθηκαν για την προστασία της θαλάσσιας χελώνας *Caretta - Caretta*²⁶⁸ με διάφορες νομοθετικές και κανονιστικές πράξεις, οι

²⁶⁷ Παναγιωτόπουλος Γ.Χ., *Η αστική ευθύνη του Δημοσίου και των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου*, ΕφημΔΔ – 3/2008, σ.301.

²⁶⁸ Για την προστασία της θαλάσσιας χελώνας *Caretta – Caretta* βλ. και ΔΕΕ C-504/2014, απόφαση της 10.11.2016.

οποίες καθόριζαν Ζώνη Οικιστικού Ελέγχου (ΖΟΕ) στη μείζονα περιοχή του κόλπου Λαγανά, όπου ενέτασσαν και τη νησίδα «Μαραθονήσι». Ως εκ τούτου, η Ανώνυμη Εταιρεία άσκησε αγωγή αποζημίωσης κατά του Ελληνικού Δημοσίου, με την οποία ζητούσε - κατ' άρθρο 105 ΕισΝΑΚ - αποζημίωση για διαφυγόντα κέρδη από την εκμετάλλευση του ξενοδοχειακού συγκροτήματος. Το Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε **ότι η δράση της Διοίκησης είναι νόμιμη και οι εν λόγω περιορισμοί «θεμιτοί»**, στηρίζοντας τη θέση του αυτή σε τρία βασικά σημεία.

Το πρώτο σημείο αφορά στη **νόμιμη δράση της Διοίκησης όταν αυτή κατατείνει στον περιορισμό της ιδιοκτησίας χάριν προστασίας του φυσικού περιβάλλοντος**. Η θέση αυτή απορρέει από την αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης αλλά και την αρχή της αειφορίας, η οποία εξάλλου κατοχυρώνεται ρητά στο άρθρο 24 του Συντάγματος μετά την αναθεώρηση του 2001 και συνίσταται στη διατήρηση του κεφαλαίου που συγκροτούν τα αγαθά του φυσικού και του πολιτιστικού περιβάλλοντος. Βάσει των αρχών αυτών, ο δικαστής προβαίνει σε δικαιοσύνη στάθμιση μεταξύ της ανάγκης προστασίας του φυσικού περιβάλλοντος και του δικαιώματος ιδιοκτησίας που διακυβεύεται, προκειμένου να καταλήξει στο αν οι εν λόγω περιορισμοί υπαγορεύονται από λόγους δημοσίου συμφέροντος, όπως είναι η ανάγκη προστασίας του φυσικού περιβάλλοντος²⁶⁹.

Το δεύτερο σημείο έγκειται στο ότι **οι περιορισμοί αυτοί θα πρέπει να είναι σύμφωνοι προς τον προορισμό της ιδιοκτησίας** και να εξειδικεύουν την ισχύουσα στην περιοχή πολεοδομική νομοθεσία²⁷⁰. Το Συμβούλιο της Επικρατείας δέχεται ότι η προβλεπόμενη στο άρθρο 17 του Συντάγματος προστασία της ιδιοκτησίας δεν είναι απόλυτη αλλά μπορεί να υποβληθεί από τον κοινό νομοθέτη ή την κανονιστικώς δρώσα Διοίκηση σε περιορισμούς, οι οποίοι είναι σύμφωνοι προς τον προορισμό της. Συγκεκριμένα οι ιδιοκτησίες, οι οποίες κείνται σε περιοχή εκτός σχεδίου πόλεως, μπορούν να υποστούν

²⁶⁹ Βλ. και Παναγιωτόπουλος Γ.Χ., *Η αστική ευθύνη του Δημοσίου και των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου*, ΕφημΔΔ – 3/2008, σ.302.

²⁷⁰ Βλ. σχετ. και Ρόζος Ν., *Πολεοδομικό δίκαιο και περιορισμοί της ιδιοκτησίας. Ο πρωτογενής καθορισμός του περιεχομένου της κυριότητας επί ακινήτων και ειδικών αγαθών και οι περαιτέρω περιορισμοί του*, www.nomosphysis.org.gr, Ιούλιος 2007.

θεμιτούς περιορισμούς ως προς τη δόμησή τους, δεδομένου ότι δεν προορίζονται – καταρχήν – προς δόμηση αλλά προς γεωργική ή άλλου είδους παρόμοιες εκμεταλλεύσεις²⁷¹. Μάλιστα οι περιορισμοί αυτοί είναι θεμιτοί, εφόσον συνιστούν εφαρμογή της ισχύουσας στην περιοχή πολεοδομικής νομοθεσίας, χωρίς να είναι απαραίτητο να ερείδονται και επί γενικότερου χωροταξικού σχεδίου ή ειδικού χωροταξικού σχεδίου για τη συγκεκριμένη περιοχή²⁷².

Το τρίτο σημείο αφορά στη συνταγματική επιταγή τήρησης της **αρχής της αναλογικότητας**, σύμφωνα με την οποία οι εν λόγω περιορισμοί εμφανίζουν κλιμάκωση, ανάλογη με τη μορφή και το περιεχόμενο του προστατευτέου είδους του φυσικού περιβάλλοντος. Εν προκειμένω, το Δικαστήριο έκρινε ότι δεν παραβιάστηκε η αρχή της αναλογικότητας, στο μέτρο που οι περιορισμοί εκμετάλλευσης της νησίδας «Μαραθονήσι» της Ζακύνθου είχαν επιβληθεί με ρυθμίσεις, μεταξύ άλλων, διοικητικές, οι οποίες όμως παρουσίαζαν κλιμάκωση *«ανάλογα με τον πυρήνα ωοτοκίας του προστατευόμενου είδους»*²⁷³.

Σημειωτέον πάντως ότι η θέση της νομολογίας πως είναι ανεκτοί περιορισμοί στην οικοδόμηση των εκτός σχεδίου οικοπέδων, τα οποία προορίζονται για γεωργική και άλλες συναφείς εκμεταλλεύσεις όχι όμως για ανοικοδόμηση έχει δημιουργήσει προβληματισμό ως προς την προστασία της ουσίας του δικαιώματος της ιδιοκτησίας με βάση το άρθρο 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ²⁷⁴, καθώς το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου έκρινε ότι υπήρξε παραβίαση του εν λόγω άρθρου²⁷⁵.

Σχετικά με τη δικαστική προστασία του θιγόμενου ιδιοκτήτη από τη δημιουργία Ζώνης Οικιστικού Ελέγχου, σύμφωνα με την απόφαση **ΣΤΕ 4283/2013**, η νομολογία έχει κρίνει επίσης ότι από τη διάταξη του άρθρου 22 Ν

²⁷¹ ΣΤΕ 3222/2006.

²⁷² Παναγιωτόπουλος Γ.Χ., *Η αστική ευθύνη του Δημοσίου και των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου*, ΕφημΔΔ – 3/2008, σ.302.

²⁷³ Παναγιωτόπουλος Γ.Χ., *ό.π.*, σ.302-303.

²⁷⁴ Υποθέσεις Zante – Μαραθονήσι κατά Ελλάδας (2007) και Ανώνυμη Τουριστική Εταιρεία Ξενοδοχεία Κρήτης κατά Ελλάδας (2008).

²⁷⁵ Οικονόμου Α.Ι., *Περιβάλλον και αστική ευθύνη του Δημοσίου*, ΠερΔικ 1/2016, σ.9.

1650/1986, προκύπτει ότι η υποχρέωση του Δημοσίου για αποζημίωση του ιδιοκτήτη έκτασης, του οποίου το δικαίωμα κυριότητας επί της έκτασης αυτής περιορίζεται υπέρμετρα από τους επιβαλλόμενους όρους, περιορισμούς και απαγορεύσεις με τη δημιουργία Ζώνης Οικιστικού Ελέγχου, δεν εξαρτάται από την έκδοση του προεδρικού διατάγματος που προβλέπεται στη συγκεκριμένη διάταξη (άρθρο 22 παρ. 4 Ν 1650/1986). **Ο θιγόμενος από τη δημιουργία Ζώνης Οικιστικού Ελέγχου ιδιοκτήτης έχει τη δυνατότητα να επιδιώξει, με άσκηση ευθείας αγωγής κατά του Ελληνικού Δημοσίου, ενώπιον του αρμοδίου διοικητικού δικαστηρίου, την επιδίκαση αποζημίωσης, η οποία αντιστοιχεί στην κατά προορισμό χρήση του ακινήτου, όπως αυτή προβλέπεται από το ειδικό χωροταξικό και πολεοδομικό καθεστώς που ισχύει στην επίδικη περιοχή και, στην περίπτωση αυτή, δεν τίθεται ζήτημα υποβολής από το θιγόμενο ιδιοκτήτη σχετικής αίτησης προς τη Διοίκηση.**

3.1.2.Η απόφαση ΤριμΔΠρίων 240/2009 (επίθεση άγριων ζώων – θανάτωση προσώπου – ψυχική οδύνη)

Η απόφαση αυτή αφορούσε στην εφαρμογή της ισχύουσας κοινοτικής και εθνικής νομοθεσίας για τη διατήρηση των σπάνιων ειδών χλωρίδας και πανίδας με την αντίστοιχη λήψη των απαιτούμενων προληπτικών μέτρων από τις κατά τόπον αρμόδιες Υπηρεσίες του Κράτους, τόσο για την προστασία της καφέ αρκούδας και την επανεμφάνισή της στην ευρύτερη ένδικη αγροτική περιοχή (Δήμος Μετσόβου) όσο και για την αποτροπή της υποβάθμισης και περαιτέρω βελτίωση των οικοτόπων της. **Η μη λήψη από τα αρμόδια κρατικά όργανα των απαραίτητων προληπτικών μέτρων για τη βελτίωση της ποιότητας των προστατευόμενων οικοτόπων αλλά και την αρμονική συμβίωση των τοπικών κοινοτήτων με τις αρκούδες, η οποία είχε ως αποτέλεσμα την απώλεια ζωής από επίθεση άγριου ζώου, κρίθηκε ότι συνιστά πλημμελή εκπλήρωση της εν λόγω κρατικής υποχρέωσης, στοιχειοθετώντας κρατική ευθύνη κατ' άρθρο 105 ΕισΝΑΚ.**

Η απόφαση στηρίζεται σε δύο βασικές παραδοχές. Η πρώτη είναι ότι εν προκειμένω έχει εφαρμογή η Οδηγία 92/43/ΕΟΚ (άρθρο 6 παρ. 2) για την

προστασία των οικοτόπων, στην οποία και ρητώς αναφέρεται (σκ. 6)²⁷⁶. Σύμφωνα με την εν λόγω Οδηγία, τα Κράτη - μέλη πρέπει να θεσπίζουν τα κατάλληλα μέτρα ώστε να αποφεύγεται η υποβάθμιση των οικοτόπων αλλά και να διατηρείται η ακεραιότητα του τόπου, επιβάλλοντας γενική υποχρέωση προστασίας ως υποχρέωση επίτευξης αποτελέσματος²⁷⁷. Η δεύτερη παραδοχή είναι **η σύνδεση της προστασίας των οικοτόπων και των ειδών με την προστασία του ανθρώπου**, εν προκειμένω του προστατευόμενου είδους αρκούδας με τον τοπικό πληθυσμό και τις δραστηριότητές του²⁷⁸.

Με βάση τις δύο αυτές παραδοχές, το δικαστήριο απασχόλησαν δύο βασικά νομικά ζητήματα. Το πρώτο είναι κατά πόσον **η μη λήψη των κατάλληλων μέτρων για τη διατήρηση του οικοτόπου, από τα αρμόδια κρατικά όργανα, συνδέεται με την ανάπτυξη επιθετικής συμπεριφοράς των άγριων ζώων έναντι των ανθρώπων**. Επί της ουσίας, το ζήτημα αυτό αφορά στην απόδειξη της **αιτιώδους συνάφειας** μεταξύ της πράξης ή παράλειψης και του αποτελέσματος. Η απάντηση ήταν θετική, δεδομένου ότι είναι πλήρως αποδεκτό από την επιστήμη ότι η υποβάθμιση ή η καταστροφή των οικοτόπων έχει άμεση επίπτωση στα είδη, επιδρώντας αρνητικά. Συνεπώς, η παράλειψη ή πλημμελής λήψη μέτρων προληπτικού χαρακτήρα, ως προς την εξασφάλιση των φυσικών ενδιαιτημάτων, από τα αρμόδια κρατικά όργανα **συνδέεται αιτιωδώς με την επιθετική συμπεριφορά** της αρκούδας. Μάλιστα γίνεται δεκτό ότι η αύξηση του αριθμού τους συνεπάγεται, όπως είναι φυσικό, και αύξηση των πιθανοτήτων επέλευσης ζημιών στην υγεία ή στην ιδιοκτησία, πολλαπλασιάζοντας *«τους εγγενείς – ούτως ή άλλως – κινδύνους στη συνύπαρξη της άγριας πανίδας με τον εγχώριο αγροτικό πληθυσμό»*, καθιστώντας σαφή την *«υποχρέωση των κρατικών οργάνων προς λήψη ειδικών [...] μέτρων με σκοπό τη βελτίωση των επίμαχων βιοτόπων και την επαύξηση της τροφικής αξίας αυτών»* (σκ. 8). Ωστόσο, προκειμένου να αποδειχθεί κατά πόσον οι εν λόγω παραδοχές ισχύουν στην επίδικη

²⁷⁶ Μπάλιας Γ., Σχόλιο στην απόφαση 240/2009 Διοικητικού Πρωτοδικείου Ιωαννίνων, www.nomosphysis.org.gr, 2009.

²⁷⁷ Μπάλιας Γ., ό.π.

²⁷⁸ Σύμφωνα με το άρθρο 6 παρ. 3 της Οδηγίας 92/43/ΕΟΚ, μπορούν να υπάρχουν ανθρώπινες δραστηριότητες σε περιοχές προστασίας του δικτύου Natura 2000, υπό τις προϋποθέσεις που αναφέρονται στη διάταξη, αφού ο σκοπός της Οδηγίας είναι όχι η απομόνωση των ανθρώπων από τη φύση αλλά η υποχρεωτική συνύπαρξή τους.

περίπτωση, το δικαστήριο ανέβαλε την οριστική του κρίση ώστε να προσκομιστούν οι αναγκαίες αποδείξεις.

Το δεύτερο – και ίσως δυσχερέστερο – νομικό ζήτημα συνίσταται στο κατά πόσον η ως άνω επιθετική συμπεριφορά των άγριων ζώων είναι ικανή – όταν προκαλεί βλάβη στην υγεία ή στην ιδιοκτησία – να οδηγήσει στην καταβολή αποζημίωσης ή χρηματικής ικανοποίησης **για ηθική βλάβη ή ψυχική οδύνη** ανάλογα με τις περιστάσεις. Δεδομένου ότι οι κοινοτικές ρυθμίσεις δεν έχουν εφαρμογή²⁷⁹, είναι υποχρεωτική η προσφυγή στην εθνική νομοθεσία, στην οποία όμως προβλέπεται ρητά μόνο αποζημίωση από το Κράτος για ζημίες που προκαλούνται από άγρια ζώα στο φυτικό ή ζωικό κεφάλαιο. Το δικαστήριο έκρινε ότι από τη στιγμή που αποζημιώνεται το φυτικό ή ζωικό κεφάλαιο **είναι ζήτημα δικαιοσύνης και όχι θετού δικαίου η αποζημίωση ή η χρηματική ικανοποίηση για απώλεια ανθρώπινης ζωής**²⁸⁰. Επισημαίνεται εξάλλου ότι, παράλληλα με ατομικιστικού χαρακτήρα περιβαλλοντικές αρχές, όπως η αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει», η αρχή «ο προστατεύων πληρώνει» απαντά στην αναγκαιότητα της κοινωνικοποίησης του κόστους της περιβαλλοντικής προστασίας²⁸¹.

3.1.3.Η απόφαση ΣτΕ 3811/2013 Τμ.Α' (ακτογραμμή - παράκτια οικοσυστήματα)

Η απόφαση αυτή αφορά στη σχέση φυσικού περιβάλλοντος και ιδιοκτησίας και – συγκεκριμένα – στους περιορισμούς της ιδιοκτησίας χάριν προστασίας των παράκτιων οικοσυστημάτων. Εν προκειμένω, το Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε αίτηση αναίρεσης, η οποία αφορούσε αποζημίωση ιδιοκτητών ακινήτων συνεπεία βλάβης, την οποία υπέστησαν από την απομείωση της αξίας της ιδιοκτησίας τους εξαιτίας απώλειας της προ αυτής

²⁷⁹ Όπως ρητά αναφέρεται στη σχετική Οδηγία 2004/35/ΕΚ για την περιβαλλοντική ευθύνη.

²⁸⁰ Οικονόμου Α.Ι., *Περιβάλλον και αστική ευθύνη του Δημοσίου*, ΠερΔικ 1/2016, σ.12.

²⁸¹ Βλ. και Μπάλιας Γ., *Σχόλιο στην απόφαση 240/2009 Διοικητικού Πρωτοδικείου Ιωαννίνων*, www.nomosphysis.org.gr, 2009· σχετική επίσης είναι και η απόφαση της 30ής Ιουλίου 2003 του Γαλλικού Conseil d'Etat, σύμφωνα με την οποία «η αποζημίωση σε περίπτωση πρόκλησης ζημίας από προστατευόμενα είδη είναι όχι μόνο ζήτημα ισότητας των πολιτών στα δημόσια θάρη αλλά επίσης, ευρύτερα, ζήτημα κοινωνικής ισοπολιτείας και ταυτόχρονα ένα μέσο ώστε να γίνουν αποδεκτά τα μέτρα προστασίας της άγριας πανίδας από τους πληθυσμούς που είναι περισσότερο εκτεθειμένοι στους κινδύνους».

παραλίας λόγω διάβρωσης της ακτής από την κατασκευή προβόλων εκ μέρους της οικείας Κοινότητας (Κοινότητα Τεμένης Αιγιαλείας).

Με την απόφαση γίνεται δεκτό²⁸² ότι οι ακτές, δηλαδή η οριακή γραμμή στην οποία συναντώνται ξηρά και θάλασσα, αποτελούν ευπαθή οικοσυστήματα. Ως εκ τούτου, τεχνικά έργα εκτελούμενα σε κάθε (χερσαία ή θαλάσσια) ζώνη προκαλούν διατάραξη των οικοσυστημάτων αυτών. Επιπροσθέτως, δεδομένου ότι **οι ακτές συνιστούν ουσιώδες στοιχείο του φυσικού περιβάλλοντος και τυγχάνουν συνταγματικής προστασίας ευθέως εκ του άρθρου 24 του Συντάγματος**, η εκτέλεση τεχνικού έργου επί της ακτής δεν είναι επιτρεπτή παρά μόνο για λόγους δημοσίου συμφέροντος και υπό την προϋπόθεση ότι το έργο είναι βιώσιμο, δηλαδή συμβατό με το οικεία οικοσυστήματα, τη λειτουργία και τη μορφολογία της ακτής, βάσει ενός συνολικού προγραμματισμού της επέμβασης στην ακτή. Επίσης, η έγκριση τεχνικής μελέτης για την εκτέλεση ή επέκταση συγκεκριμένου λιμενικού έργου χωρεί μόνο αφού προηγηθεί απόφαση του αρμοδίου οργάνου για τον τρόπο αντιμετώπισης του φυσικού φαινομένου της διάβρωσης (σκ. 3).

Εν προκειμένω, το Δικαστήριο είχε ακυρώσει πράξεις της εν λόγω Νομαρχίας²⁸³, με τις οποίες ενεκρίθη η κατασκευή τεχνικού έργου (προβόλων) επί της παραλίας για την προστασία από διάβρωση, για το λόγο ότι δεν είχε προηγηθεί η απαιτούμενη απόφαση του αρμοδίου οργάνου²⁸⁴, ούτε υπήρχε προέγκριση χωροθέτησης και έγκρισης περιβαλλοντικών όρων για την κατασκευή του (σκ. 4). Το Εφετείο διεπίστωσε αφενός την παράνομη πράξη των αρμοδίων κρατικών οργάνων (κατασκευή και έγκριση εσφαλμένης τεχνικής μελέτης για την κατασκευή των δύο προβόλων), από την οποία προξενήθηκαν υλικές ζημιές στις παρακείμενες ιδιοκτησίες και αφετέρου – μετά από την εξέταση εκθέσεων πραγματογνωμοσύνης - την αιτιώδη συνάφεια μεταξύ της παράνομης πράξης και του ζημιογόνου αποτελέσματος (σκ. 5).

Εν κατακλείδι, το Συμβούλιο της Επικρατείας έκανε δεκτή την αίτηση αναίρεσης ως προς την αξίωση αποζημίωσης, βάσει του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ,

²⁸² Βλ. και ΣτΕ 265/1997.

²⁸³ ΣτΕ 265/1997.

²⁸⁴ Άρθρο 12 ΑΝ 2344/1990.

για τη μείωση της αγοραίας αξίας της ιδιοκτησίας των ιδιοκτητών των εν λόγω ακινήτων, εξαιτίας «της απομείωσης της προ αυτής παραλίας λόγω της επελθούσης διαβρώσεώς της» (σκ. 13), η οποία οφείλεται σε παράνομη και ζημιογόνο συμπεριφορά των αρμοδίων κρατικών οργάνων.

3.2.Οικιστικό περιβάλλον: νομολογιακή περιπτωσιολογία

3.2.1.Κακοτεχνίες

ι.Κακοτεχνίες οδού - ατυχήματα

Η απόφαση **ΣτΕ 740/2001** αφορούσε σε ανήλικο (7 ετών), ο οποίος ενώ οδηγούσε το ποδήλατό του έπεσε μέσα σε λακκούβα του οδοστρώματος δημοτικής οδού, με αποτέλεσμα την ανατροπή του ποδηλάτου και το σοβαρό τραυματισμό του (κρανιοεγκεφαλική κάκωση), συνεπεία του οποίου υπέστη μόνιμη βαρηκοΐα. Σημειώνεται ότι τα αρμόδια όργανα του Δήμου, όχι μόνο δεν έλαβαν κανένα μέτρο προς αποφυγή του ατυχήματος, καλύπτοντας τη λακκούβα στο οδόστρωμα – η οποία υπήρχε αρκετό χρόνο πριν το από το δυστύχημα – ή, έστω, λαμβάνοντας άλλα μέτρα (προειδοποιητικές πινακίδες, ειδικό φως για τη νύχτα κλπ.) αλλά καθυστέρησαν να την καλύψουν ακόμα και μετά το ατύχημα, παράλειψη για την οποία υπήρξε και ποινική καταδίκη του αρμοδίου Δημάρχου (σκ. 3).

Το Δικαστήριο έκρινε ότι οι εν λόγω παραλείψεις των αρμοδίων οργάνων του Δήμου είχαν ως συνέπεια την πτώση του ποδηλάτου του ανηλίκου μέσα στην λακκούβα, την ανατροπή του και τον τραυματισμό του, συνιστώντας **παράνομες παραλείψεις υλικών ενεργειών του Δήμου**, στην αποκλειστική αρμοδιότητα του οποίου ανήκε οπωσδήποτε – μεταξύ άλλων – και η κατασκευή και συντήρηση δημοτικής οδού²⁸⁵. Εξάλλου, τα αρμόδια όργανα των ΟΤΑ είναι υποχρεωμένα να προβαίνουν – κατά την άσκηση των υπηρεσιακών τους καθηκόντων – στις απαιτούμενες ενέργειες προκειμένου να ελαχιστοποιηθεί η πιθανότητα πρόκλησης ατυχήματος²⁸⁶.

²⁸⁵ Άρθρο 24 παρ. 1 του ισχύοντος εν προκειμένω Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα (ΠΔ 323/1989, Α' 146).

²⁸⁶ Βλ. και Συνήγορος του Πολίτη, *Αστική Ευθύνη Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Η περίπτωση υλικών ζημιών σε οχήματα από ανωμαλίες του οδοστρώματος ή άλλες παρεμφερείς αιτίες*, Ειδική

Επιπροσθέτως, το Δικαστήριο έκρινε **ότι ο ζημιωθείς ανήλικος υπέστη ηθική βλάβη** (άρθρο 932 ΑΚ), συνεπεία της εν λόγω πάθησης βαρνηκοΐας, δεδομένου ότι η πάθηση αυτή δυσχέρανε την επικοινωνία του με τους άλλους ανθρώπους και – ιδίως – με τους δασκάλους και συνομήλικους συμμαθητές και φίλους του²⁸⁷, ενώ **απέρριψε τους ισχυρισμούς του Δήμου περί ύπαρξης συνυπαιτιότητας του ζημιωθέντος** (σκ. 3), καθώς αυτός δεν είχε συμπληρώσει το 10^ο έτος της ηλικίας του, με αποτέλεσμα να μην είναι δεκτικός καταλογισμού και να μην μπορεί να αντιταχθεί κατ' αυτού από τον εναγόμενο ότι συνετέλεσε και ο ίδιος στην επέλευση της ζημίας (άρθρο 300α, 916 ΑΚ). Ομοίως, έγινε δεκτό (σκ. 8) ότι δεν είναι δυνατή η προβολή κατά του ιδίου του ανηλίκου ενστάσεως συνυπαιτιότητας των γονέων του, λόγω της τυχόν παραμέλησης της άσκησης εποπτείας επ' αυτού, διότι επί εξωσυμβατικής ζημίας δεν υφίσταται ο ζημιωθείς τις συνέπειες τυχόν συντρέχοντος πταίσματος των νομίμων αντιπροσώπων του (ΑΚ 923).

Τέλος, σύμφωνα με το Δικαστήριο (σκ. 5), η διάταξη του άρθρου 24 παρ. 1 περ. γ' του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα²⁸⁸, δεν έχει τεθεί αποκλειστικώς χάριν του γενικού συμφέροντος **αλλά αποσκοπεί – παραλλήλως – και στην εξυπηρέτηση των πολιτών, δηλαδή στην ομαλή και ασφαλή κυκλοφορία αυτών και των οχημάτων**²⁸⁹. Δεδομένου μάλιστα ότι πρόκειται για αντικειμενική ευθύνη, δεν έχει καμία έννομη συνέπεια η τυχόν γνώση ή μη από το Δήμαρχο ή από άλλα αρμόδια όργανα του Δήμου, της ανωμαλίας του οδοστρώματος και του χρονικού διαστήματος κατά το οποίο εξακολουθεί να υπάρχει (σκ. 6).

Σε άλλες παρόμοιες περιπτώσεις:

Η απόφαση **ΔΠρΑθ 6402/2012**, η οποία αφορούσε σε τραυματισμό ποδηλάτη λόγω καθίζησης οδοστρώματος, έκρινε ότι **η παράλειψη οργάνων του Ελληνικού Δημοσίου να επιδιορθώσουν την καθίζηση του**

έκθεση του Κύκλου Σχέσεων Κράτους – Πολίτη, ΠερΔικ 3/2005, σ.493, όπου επισημαίνεται ότι η ευθύνη αυτή είναι αντικειμενική και τεκμαίρεται ως υπάρχουσα, επιφορτίζοντας τις αρμόδιες υπηρεσίες με το βάρος της απόδειξης, για την ύπαρξη ή μη της αιτίας του ατυχήματος.

²⁸⁷ Βλ. σχετ. ΣτΕ 289/1995, 4776/1997, 2463/1998 επταμ., 3226,4913/1998, 2891/1999 επταμ.

²⁸⁸ ΠΔ 323/1989.

²⁸⁹ Βλ. και ΣτΕ 1595/1999 επταμ., 2763,2774,2891/1999.

οδοστρώματος οδήγησε στην πτώση και τον τραυματισμό του ενάγοντος και – ως εκ τούτου – στοιχειοθετείται τόσο η υλική του ζημία (διενέργεια ιατρικών εξετάσεων, λήψη απαιτούμενης φαρμακευτικής αγωγής, αγορά γυαλιών οράσεως) όσο και η ηθική του βλάβη. Αντιστοίχως, η απόφαση **ΔΕΦΑΘ 840/2014** αφορούσε σε σοβαρό τραυματισμό – μετά από πτώση σε λακκούβα – του ενάγοντος, ο οποίος επέβαινε σε αναπηρικό αμαξίδιο, εξαιτίας του οποίου υπέστη μεγάλη ταλαιπωρία από τις σωματικές βλάβες και χειρουργικές επεμβάσεις καθώς και ψυχολογική αναστάτωση από τη μακρά νοσηλεία και ανασφάλεια για την εξέλιξη της ήδη βεβαρημένης υγείας του. Εν προκειμένω, κρίθηκε ότι ο Δήμος Αθηναίων **παρέλειψε να προβεί στις απαραίτητες εργασίες συντήρησης του οδοστρώματος και σήμανσης της οδού**, προκειμένου να εξαλείψει ή να καλύψει με ασφαλτο την καθίζηση (λακκούβα), ώστε η συγκεκριμένη οδός να είναι ασφαλής για τους χρήστες της και οφείλει αποζημίωση για την αποκατάσταση της ηθικής βλάβης του παθόντος.

Η απόφαση **ΔΕΦΑΘ 2587/2009** έκρινε ότι το Ελληνικό Δημόσιο έχει υποχρέωση να προβαίνει, με τα αρμόδια όργανά του, στην κατασκευή, ανακαίνιση και συντήρηση των εθνικών οδών, ενώ στην έννοια της συντήρησης περιλαμβάνεται **και η υποχρέωσή του να επιβλέπει την κατάσταση του εθνικού οδικού δικτύου και να λαμβάνει όλα τα απαραίτητα μέτρα για τη μείωση της επικινδυνότητάς του**. Η υποχρέωση αυτή υφίσταται όχι μόνο για τις υπάρχουσες ή υπό κατασκευή εθνικές οδούς αλλά και για εκείνα τα οδικά τμήματα, μόνιμα ή πρόσκαιρα, τα οποία χρησιμεύουν για την παροχέτευση των κυκλοφορούντων οχημάτων επί των εθνικών οδών προς άλλες οδούς (παρακαμπτήριες).

Σύμφωνα με τις αποφάσεις **ΣτΕ 288/2011** και **471/2011** η έλλειψη, προειδοποιητικών για την ύπαρξη ρέματος, πινακίδων σήμανσης επί της οδού καθώς και η μη λήψη των κατάλληλων προστατευτικών μέτρων, τα οποία όφειλε να είχε λάβει με τα όργανά του ο Δήμος, οδήγησαν αιτιωδώς στο θανατηφόρο τραυματισμό οδηγού. Αντιστοίχως, σύμφωνα με την απόφαση **ΣτΕ 1066/2011**, η παράλειψη επιδιόρθωσης ανωμαλιών του οδοστρώματος αγροτικής οδού καθώς και η παράλειψη προειδοποιητικής σήμανσης του συγκεκριμένου σημείου από τα αρμόδια όργανα του Δήμου τελούν σε αιτιώδη

συνάφεια με το θάνατο οδηγού μοτοσικλέτας. **Η έλλειψη οικονομικών μέσων και τεχνικής υπηρεσίας του ΟΤΑ δεν αποτελεί λόγο αποκλεισμού της αντικειμενικής ευθύνης του.**

ii.Κακοτεχνίες κατά την εκτέλεση δημοσίων έργων

Κατά την απόφαση **ΔΕφΑθ 2587/2009**, εάν η προκληθείσα σε ιδιώτη ζημία επήλθε κατά την εκτέλεση δημοσίου έργου, του οποίου το Δημόσιο είναι κύριος, η εν λόγω ευθύνη του Δημοσίου είναι αυτοτελής και δεν επηρεάζεται από την τυχόν, από άλλες διατάξεις, προκύπτουσα ευθύνη του αναδόχου, στον οποίο έχει ανατεθεί με σύμβαση η μελέτη και η εκτέλεση του έργου. Συνεπώς, **ο χαρακτήρας της ευθύνης του Ελληνικού Δημοσίου είναι αυτοτελής και ανεξάρτητος, ως κυρίου του έργου, σε σχέση με εκείνη του αναδόχου.**

Επιπροσθέτως, από τις αποφάσεις **ΣτΕ 453,2897,3113/2013** αλλά και **ΣτΕ 529/2014** προκύπτει ότι η αυτοτελής ευθύνη του Δημοσίου, ως κυρίου του έργου, είναι ανεξάρτητη από την απασχόληση του αναδόχου του έργου εντός ή εκτός του ωραρίου εργασίας. Πρόκειται για την περίπτωση πλημμελούς ολοκλήρωσης εργασιών εκσκαφής καναλιού σε εθνική οδό, με αποτέλεσμα το σοβαρό τραυματισμό επιβαινόντων δικύκλου. Η νομολογία έκανε δεκτό ότι εφόσον οι παραλείψεις του αναδόχου του έργου, εξαιτίας των οποίων προκλήθηκε το ατύχημα, που είχε ως αποτέλεσμα τους τραυματισμούς, δηλαδή η παράλειψη λήψης μέτρων σήμανσης και λοιπών μέτρων ασφαλείας σχετικά με την προσήκουσα διαχείριση των μπαζών από τις πραγματοποιηθείσες εκσκαφές, σχετίζονται αμέσως προς την εκτέλεση του έργου και προς τα ιδιαίτερα καθήκοντα και τις υποχρεώσεις που προσιδιάζουν στη συγκεκριμένη υπηρεσία, **ήταν αδιάφορο αν η εργασία του αναδόχου έλαβε χώρα εκτός του ωραρίου εργασίας των δημοσίων υπηρεσιών και αν ο επιβλέπων μηχανικός αθώωθηκε με εφετειακή απόφαση.**

Από τις αποφάσεις **ΣτΕ 522,2429,4736,4737/2014 (υπερχείλιση Κηφισού)** προκύπτει ότι κατά την εκτέλεση έργων διαπλάτυνσης του ποταμού Κηφισού, οι εκτεταμένες επιχωματώσεις της κοίτης του ποταμού και η διάνοιξη της κατ' αντίστροφη φορά, χωρίς τη λήψη μέτρων αντιπλημμυρικής προστασίας, συνετέλεσαν στη μείωση της παροχευτικότητας ρεμάτων, με

συνέπεια την υπερχείλιση του ποταμού και την καταστροφή καταστημάτων και μηχανολογικού εξοπλισμού, κατόπιν εμφάνισης έντονων καιρικών φαινομένων (βροχοπτώσεις). Η αστική ευθύνη του Δημοσίου έχει – εν προκειμένω – διπλή κατεύθυνση, εφόσον **τόσο οι τεχνικές πλημμέλεις στον προγραμματισμό και την οργάνωση του έργου** διάνοιξης της κοίτης του ποταμού **όσο και η απουσία λήψης και τήρησης των αναγκαίων μέτρων προστασίας** και αντιπλημμυρικών έργων επέφεραν το ζημιογόνο αποτέλεσμα των υλικών καταστροφών.

Στην επίσης σχετική απόφαση **ΔΕφΑθ 2424/2014**, το δικαστήριο έκρινε ότι τα πλημμυρικά φαινόμενα, στα οποία οφείλεται η υπερχείλιση του ποταμού Κηφισού, ήταν αποτέλεσμα του τεχνικά χειρίστου συνολικού προγραμματισμού αναδιευθέτησης του ποταμού από πλευράς των αρμοδίων οργάνων του Δημοσίου, με συνέπεια την πρόκληση ζημίας σε οικία (ημιυπόγειο διαμέρισμα) της ενάγουσας. Το δικαστήριο **απέρριψε επίσης τον ισχυρισμό του Δημοσίου περί συνδρομής περίπτωσης ανωτέρας βίας, αφού οι ανωτέρω ζημίες δεν οφείλονταν σε ακραία καιρικά φαινόμενα αλλά στην πλημμελή συμπεριφορά των οργάνων του Δημοσίου** (Διεύθυνση Υδραυλικών Έργων του ΥΠΕΧΩΔΕ, Διεύθυνση Οδικών Έργων Περιφέρειας Αττικής, Διεύθυνση Μελετών Έργων Οδοποιΐας), αρμοδίων για τη γενική διοίκηση και το σύνολο των μελετών του έργου, ούτως ώστε αυτό να κατασκευασθεί σύμφωνα με τους γενικώς παραδεδεγμένους κανόνες της τέχνης και της επιστήμης.

3.2.2.Παραλείψεις πολεοδομικών υπηρεσιών (υπόθεση RICOMEX)

Με την απόφαση **ΣτΕ 2692/2009 Τμ.Α'**²⁹⁰, κρίθηκε σε τελευταίο βαθμό μια εκ των αγωγών αποζημίωσης που ασκήθηκαν κατά του Ελληνικού Δημοσίου και της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Ανατολικής Αττικής, από συγγενείς θανόντων προσώπων, λόγω κατάρρευσης κτιρίου εργοστασίου και γραφείων, κατά τη διάρκεια του σεισμού της 7.9.1999 που έπληξε την Αθήνα. Συγκεκριμένα, το Δικαστήριο έκρινε το ζήτημα της ευθύνης των οργάνων της αρμόδιας πολεοδομικής υπηρεσίας της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης

²⁹⁰ Βλ. σχετ. και ΣτΕ 1702,1703/2010 Τμ.Α', 3559/2010, 1800,2896/2013, 2506/2014.

Ανατολικής Αττικής αλλά και των οργάνων της Ελληνικής Αστυνομίας, ως προς τον έλεγχο τήρησης της πολεοδομικής νομοθεσίας στο καταρρεύσαν κτίριο, επιβεβαιώνοντας την - κατά παγία νομολογία - θέση του σχετικά με την έκταση του αναιρετικού ελέγχου ως προς την αντικειμενική προσφορότητα της αιτίας²⁹¹ και την υποκείμενη σε αναιρετικό έλεγχο υπαγωγή των πραγματικών περιστατικών στην αόριστη νομική έννοια του αιτιώδους συνδέσμου²⁹².

Το πρώτο νομικό ζήτημα συνίσταται στο κατά πόσον οι τυχόν παραλείψεις και πλημμέλειες των οργάνων της πολεοδομικής αρχής, στο πλαίσιο των υποχρεώσεων ελέγχου τήρησης των διατάξεων της πολεοδομικής νομοθεσίας, ιδίως σχετικά με την ασφαλή ανοικοδόμηση, μπορούν να θεμελιώσουν δικαίωμα αποζημίωσης για τον ιδιώτη που υπέστη βλάβη εξαιτίας τους. Σύμφωνα με την απόφαση, οι πολεοδομικές διατάξεις (και ιδίως αυτές που αφορούν στη δόμηση), έχουν τεθεί αποσκοπώντας όχι μόνο στην εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος αλλά και στην προστασία ατομικών δικαιωμάτων και συγκεκριμένα του δικαιώματος «σε ανέγερση οικοδομής που πληροί τις προϋποθέσεις ασφαλούς διαβίωσης έναντι κινδύνων από φυσικά ή γεωλογικά φαινόμενα». Σημειωτέον, ότι **η θέση αυτή διαφοροποιείτο από την έως τότε νομολογία**, η οποία ναι μεν αποδεχόταν ότι οι πολεοδομικές διατάξεις δεν εξυπηρετούν αποκλειστικά το γενικό συμφέρον ωστόσο δεν είχε προσδιορίσει συγκεκριμένα δικαιώματα ιδιωτών, όσον αφορά στην ασφάλεια των οικοδομών²⁹³. Με την εν λόγω απόφαση, το Δικαστήριο **αναγνωρίζει την ανέγερση ασφαλούς οικοδομής ως ατομικό δικαίωμα**, μη συνδεόμενο προς το δημόσιο συμφέρον και αυτοτελώς προστατευόμενο²⁹⁴. Συνεπώς, η τήρηση των εν λόγω διατάξεων εντάσσεται στη σφαίρα ευθύνης των αρμοδίων πολεοδομικών υπηρεσιών.

²⁹¹ Για την αντικειμενική προσφορότητα της αιτίας ως αντικείμενο αναιρετικού ελέγχου βλ. ανωτέρω 2.3.3.

²⁹² Βλ. σχετ. και ΣτΕ 1800/2013, όπου κρίθηκε ότι ο αιτιώδης σύνδεσμος για σωματική βλάβη δε διακόπηκε από συμβάν ανωτέρας βίας διότι το απρόβλεπτο γεγονός του σεισμού δεν συνεπαγόταν αναπότρεπτη ζημία, εφόσον η κατάρρευση θα ήταν δυνατή και με μικρότερη δόνηση.

²⁹³ Βλ. Καϋμενάκη Ε., *Παράνομες παραλείψεις υλικών ενεργειών Πολεοδομίας – Κατάρρευση κτιρίου από σεισμό – Παραγραφή*, ΣτΕ 2692/2009 Τμ Α' – Παρατηρήσεις, ΘΠΔΔ 10/2009, σ.1124· βλ. σχετ. και ΣτΕ 1920/1993.

²⁹⁴ Καϋμενάκη Ε., ό.π., σ.1125· βλ. και την πρωτοβάθμια απόφαση ΔΠρΑθ 2375/2005, στην οποία – αντιθέτως – αναγνωρίζεται συνταγματική θεμελίωση στο εν λόγω δικαίωμα, ερειδόμενη στα άρθρα 2 παρ. 1 και 5 παρ. 2 Σ.

Το δεύτερο βασικό υπό κρίση ζήτημα της εν λόγω απόφασης ήταν ο **προσδιορισμός της έκτασης της υποχρέωσης ελέγχου** που υπέχουν οι πολεοδομικές υπηρεσίες σχετικά με την ασφάλεια και τη στατική επάρκεια των κτιρίων. Ως προς τον έλεγχο των μελετών που υποβάλλονται προκειμένου να εκδοθεί οικοδομική άδεια (μεταξύ των οποίων περιλαμβάνεται και η στατική μελέτη), το Δικαστήριο έκρινε ότι ο έλεγχος των πολεοδομικών υπηρεσιών περιορίζεται στη διαπίστωση της πληρότητας του περιεχομένου της υποβληθείσας μελέτης (στοιχεία και υπολογισμοί που απαιτούνται καθώς και ζητήματα στατικής επάρκειας). Ως προς τις διενεργούμενες αυτοψίες κατά την κατασκευή και αποπεράτωση των οικοδομών το Δικαστήριο, ερμηνεύοντας τις διατάξεις που επιβάλλουν τη διενέργεια αυτοψιών, καταλήγει ότι οι αρμόδιες πολεοδομικές υπηρεσίες **είναι υποχρεωμένες να διενεργούν τουλάχιστον τις οριζόμενες ως υποχρεωτικές αυτοψίες**, κατά το στάδιο ανέγερσης και αποπεράτωσης της οικοδομής. Επίσης, ότι κατά τη διενέργεια των αυτοψιών αυτών αλλά και κάθε άλλης περαιτέρω αυτοψίας, τα όργανα της πολεοδομικής αρχής υποχρεούνται να ελέγχουν την ακριβή τήρηση των κανονισμών που εφαρμόσθηκαν στην εγκριθείσα στατική μελέτη, να επισημαίνουν οποιεσδήποτε παραλείψεις ή σφάλματα και να διατάσσουν τη λήψη των κατάλληλων μέτρων, προς επανόρθωση των διαπιστούμενων παραλείψεων και σφαλμάτων.

Καταλήγοντας, το Δικαστήριο έκρινε ότι **τυχόν παραλείψεις των αρμοδίων πολεοδομικών υπηρεσιών κατά τη διενέργεια ελέγχων στο στάδιο της ανέγερσης ή μετά την αποπεράτωση οικοδομής**, ως προς τη στατική επάρκεια του οικοδομήματος, **συνιστούν – καταρχήν – πρόσφορη αιτία για την πρόκληση του ζημιογόνου αποτελέσματος της κατάρρευσης από σεισμική δόνηση** του μη ελεγχθέντος επαρκώς, από στατικής απόψεως, κτιρίου²⁹⁵.

²⁹⁵ Βλ. και Καϊμενάκη Ε., *Παράνομες παραλείψεις υλικών ενεργειών Πολεοδομίας – Κατάρρευση κτιρίου από σεισμό – Παραγραφή*, ΣτΕ 2692/2009 Τμ Α' – Παρατηρήσεις, ΘΠΔΔ 10/2009, σ.1126, η οποία επισημαίνει ότι στην προκειμένη περίπτωση, προκαλεί εντύπωση η έκταση των παραβάσεων και οι σοβαρότατες πλημμέλειες και παραλείψεις των πολεοδομικών υπηρεσιών, οι οποίες μάλιστα προέκυπταν και από τις ίδιες τις μελέτες, βάσει των οποίων χορηγήθηκαν οι σχετικές άδειες ενώ ταυτόχρονα η αρμόδια πολεοδομική αρχή δε διενήργησε καμία αυτοψία, σε κανένα στάδιο ανέγερσης ή αποπεράτωσης του κτιρίου.

Με την εν λόγω απόφαση κρίθηκε επίσης ότι δε συντρέχει περίπτωση ευθύνης των οργάνων της Ελληνικής Αστυνομίας, καθώς από τις διατάξεις που καθορίζουν τις αρμοδιότητες των αστυνομικών οργάνων στον τομέα του ελέγχου οικοδομικών εργασιών, προκύπτει ότι **τα αστυνομικά όργανα έχουν απλώς επικουρικές αρμοδιότητες**, συνιστάμενες κατά κύριο λόγο στην παροχή συνδρομής στα όργανα της πολεοδομικής αρχής²⁹⁶. Επομένως δεν τεκμηριώνεται ευθύνη των αστυνομικών οργάνων και μάλιστα έναντι τρίτων, εφόσον δεν υπήρχε σχετική καταγγελία ή ειδοποίηση από την αρμόδια πολεοδομική υπηρεσία²⁹⁷.

Τέλος, κρίθηκε και ότι μολονότι η αξίωση αποζημίωσης από παράνομη πράξη, παράλειψη ή υλική ενέργεια ή παράλειψη τέτοιας ενέργειας οργάνων των ΝΠΔΔ υπόκειται σε πενταετή παραγραφή που αρχίζει από το τέλος του οικονομικού έτους, κατά το οποίο γεννήθηκε η αξίωση και είναι δυνατή η δικαστική επιδίωξή της, στην περίπτωση κατά την οποία οι επιζήμιες συνέπειες δεν επέρχονται αμέσως μετά την διάπραξη της παράνομης πράξης ή παράλειψης, **η παραγραφή αρχίζει από τότε που η πράξη ή παράλειψη προκάλεσε τις επιζήμιες συνέπειες**.

Σχετικώς, στην απόφαση **ΣτΕ 1702/2010** κρίθηκε ότι ο έλεγχος των στατικών μελετών από την Πολεοδομία στο πλαίσιο έκδοσης οικοδομικής άδειας είναι έλεγχος πληρότητας και όχι ορθότητας των μελετών αυτών. Ωστόσο, η Πολεοδομία έχει αρμοδιότητα να ελέγξει και την ορθότητα των στατικών μελετών αν από άλλους ελέγχους στο στάδιο της κατασκευής (αυτοψίες) υπάρξουν ενδείξεις στατικής ανεπάρκειας, ενώ στην απόφαση **ΣτΕ 1703/2010 Τμ.Α'** αναφέρεται ότι η υποχρέωση των πολεοδομικών υπηρεσιών καθίσταται εντονότερη, αν κατά το στάδιο ελέγχου της στατικής μελέτης διαπιστωθεί ότι αυτή δεν είναι πλήρης. Ενώ σύμφωνα με την απόφαση **ΣτΕ 2896/2013 Τμ.Α'** σχετικά με την κατάρρευση πολυκατοικίας από το σεισμό της 15.6.1995 στο Αίγιο, σε περίπτωση που οι πολεοδομικές υπηρεσίες διαπιστώσουν ότι μια στατική μελέτη δεν είναι πλήρης, διότι δεν περιέχει όλους τους υπολογισμούς ή δεν πραγματεύεται όλα τα ζητήματα στατικής επάρκειας

²⁹⁶ ΚΥΑ 65220/1986/1996.

²⁹⁷ Καϊμενάκη Ε., *Παράνομες παραλείψεις υλικών ενεργειών Πολεοδομίας – Κατάρρευση κτιρίου από σεισμό – Παραγραφή*, ΣτΕ 2692/2009 Τμ Α' – Παρατηρήσεις, ΘΠΔΔ 10/2009, σ.1126.

του κτιρίου, σύμφωνα με τους σχετικούς Κανονισμούς, **οφείλουν να αρνηθούν την έκδοση οικοδομικής άδειας.**

Επιπλέον, σύμφωνα με την απόφαση **ΣτΕ 3559/2010 Τμ.Α'**, η τήρηση των κανόνων που τίθενται με τις διατάξεις την νομοθεσίας περί σχεδίων πόλεων, εκτέλεσης οικοδομικών έργων από οπλισμένο σκυρόδεμα, αντισεισμικού κανονισμού, τρόπου και διαδικασίας έκδοσης οικοδομικών αδειών και αυθαιρέτων και επικίνδυνων κατασκευών, δεν εναπόκειται μόνο στη βούληση και την τεχνική επάρκεια των ιδιωτών μελετητών **αλλά εντάσσεται και στη σφαίρα ευθύνης και των αρμοδίων πολεοδομικών υπηρεσιών**, οι οποίες στελεχώνονται από προσωπικό που διαθέτει τις κατάλληλες τεχνικές γνώσεις για να ελέγξει την επακριβή τήρησή τους.

3.2.3.Αναγκαστική απαλλοτρίωση

Από τις αποφάσεις **ΣτΕ 2216/2014** και **2543/2013 επταμ.** προκύπτει ότι σε περίπτωση απαλλοτρίωσης ακινήτου για διάνοιξη, διαπλάτυνση ή βελτίωση εθνικής οδού, ο ιδιοκτήτης του ακινήτου αυτού, ο οποίος ισχυρίζεται ότι τμήμα του απαλλοτριωθέντος ακινήτου του εσφαλμένως χαρακτηρίσθηκε στον κτηματολογικό πίνακα ως αυτοαποζημιούμενο, κατ' εφαρμογή του τεκμηρίου της αυτόματης ωφέλειας (άρθρο 1 Ν 653/1977), με συνέπεια να μη λάβει αποζημίωση για το τμήμα αυτό, πρέπει να προβάλει τις σχετικές αιτιάσεις του ενώπιον των πολιτικών δικαστηρίων. Ο εν λόγω ιδιοκτήτης **δεν έχει αγωγήμη αξίωση για αποζημίωση κατά το άρθρο 105 ΕισΝΑΚ**, επικαλούμενος τον εσφαλμένο χαρακτηρισμό τμήματος του απαλλοτριωμένου ακινήτου ως αυτοαποζημιούμενου, κατά τη σύνταξη του σχετικού κτηματολογικού πίνακα και του κτηματολογικού διαγράμματος, διότι ο χαρακτηρισμός αυτός δε συνιστά παράνομη πράξη των οργάνων του Δημοσίου που συντάσσουν τον κτηματολογικό πίνακα και το κτηματολογικό διάγραμμα αλλά εφαρμογή του μαχητού τεκμηρίου ωφέλειας, που καθιερώνει η παραπάνω διάταξη.

Σύμφωνα με την απόφαση **ΣτΕ 939/2012**, το αντικείμενο της αναγκαστικής απαλλοτρίωσης πρέπει να προσδιορίζεται με σαφήνεια, τόσο ως προς τη θέση όσο και ως προς την έκταση αυτού, στο ίδιο το σώμα της πράξης περί απαλλοτρίωσης, ενώ είναι δυνατός ο προσδιορισμός αυτού, ως προς τα

υπόλοιπα στοιχεία, με παραπομπή σε κτηματολογικό διάγραμμα, συνοδευόμενο από κτηματολογικό πίνακα, από όπου πρέπει να προκύπτουν οι περιλαμβανόμενες στην υπό απαλλοτρίωση έκταση επί μέρους ιδιοκτησίες καθώς και όλα τα κύρια προσδιοριστικά στοιχεία των επ' αυτών υφιστάμενων κατασκευών. Σε διαφορετική περίπτωση **στοιχειοθετείται παράλειψη της Διοίκησης**, η οποία θεμελιώνει αξίωση προς αποζημίωση. Αντιστοίχως, η εσφαλμένη αποτύπωση στοιχείων ακινήτου ή η μη συμπερίληψη και η μη απεικόνιση των συστατικών του απαλλοτριωμένου ακινήτου σε κτηματολογικό πίνακα ή διάγραμμα, **στοιχειοθετούν την έννοια της παράνομης πράξης** του Ελληνικού Δημοσίου και θεμελιώνουν την κατ' άρθρο 105 ΕισΝΑΚ ευθύνη προς αποζημίωση²⁹⁸.

Τέλος, σύμφωνα με την απόφαση **ΣτΕ 265/2013**, το κτηματολογικό διάγραμμα και ο κτηματολογικός πίνακας που συντάσσονται κατά τη διαδικασία της αναγκαστικής απαλλοτρίωσης **πρέπει να ανταποκρίνονται προς την πραγματικότητα και να απεικονίζουν την πραγματική κατάσταση του απαλλοτριωμένου ακινήτου**. Αν - συνεπώς - τα όργανα του Δημοσίου που συνέταξαν τον κτηματολογικό πίνακα παραλείψουν να περιλάβουν σε αυτόν τα συστατικά του απαλλοτριωμένου ακινήτου ή δεν υποβάλουν στο αρμόδιο δικαστήριο εγκαίρως τα σχετικά στοιχεία, εξαιτίας δε της παράλειψης αυτής, δεν καθορίστηκε από το πολιτικό δικαστήριο αποζημίωση για τα εν λόγω συστατικά, **ο δικαιούχος μπορεί να ασκήσει ενώπιον του αρμοδίου Διοικητικού Πρωτοδικείου αγωγή, κατ' άρθρο 105 ΕισΝΑΚ**, και να ζητήσει αποζημίωση για την αξία των συστατικών αυτών.

3.2.4. Η απόφαση ΣτΕ 1047/2007 Τμ.Α' (παράνομη έκδοση οικοδομικής άδειας)

Η απόφαση αυτή αφορούσε στην έκδοση οικοδομικής άδειας επ' ονόματι του ενδιαφερομένου (ζημιωθέντος) από Γραφείο Πολεοδομίας, επί τη βάση της ισχύουσας κατά το χρόνο έκδοσής της οικοδομικής άδειας πολεοδομικής νομοθεσίας, η οποία όμως εκρίθη ότι αντιβαίνει στο Σύνταγμα. Συγκεκριμένα, επρόκειτο για τις διατάξεις του άρθρου 9 Ν 1577/1985 (Γενικός

²⁹⁸ ΣτΕ 2835,3139/2002, 700/2003, 1917/2007, 1936,2413/2009, 1912/2011, ΑΠ 5/2002 ΟΛ., 351/2011, ΑΕΔ 13/1992.

Οικοδομικός Κανονισμός – ΓΟΚ), οι οποίες κρίθηκαν ως αντισυνταγματικές, παραβιάζοντας το άρθρο 24 παρ. 1 και 2 του Συντάγματος, για το λόγο ότι επάγονται **επιδείνωση των όρων διαβίωσης και υποβάθμιση του οικιστικού περιβάλλοντος**²⁹⁹. Κατόπιν τούτου, η εκδοθείσα οικοδομική άδεια θεωρήθηκε μη νόμιμη³⁰⁰, με αποτέλεσμα την ανάκλησή της από το αρμόδιο Γραφείο Πολεοδομίας. Ωστόσο, η ανάκληση αυτή είχε τη δυσμενή και ζημιογόνο συνέπεια για τον υπέρ ου η οικοδομική άδεια να αναγκασθεί αυτός να κατεδαφίσει μέρος του οικοδομικού σκελετού, με αποτέλεσμα να επιδιώξει – στη συνέχεια – την αποκατάσταση της ζημίας του με αγωγή αποζημίωσης στα διοικητικά δικαστήρια.

Το Δικαστήριο έκρινε ότι οι διατάξεις της πολεοδομικής νομοθεσίας³⁰¹, τις οποίες εφάρμοσε στη συγκεκριμένη περίπτωση το αρμόδιο Πολεοδομικό Γραφείο κατά την έκδοση της επίμαχης οικοδομικής άδειας, όχι μόνο εξυπηρετούν το δημόσιο συμφέρον, στο οποίο εντάσσεται και η κατ' άρθρο 24 παρ. 1 και 2 Σ προστασία του οικιστικού περιβάλλοντος **αλλά παράλληλα παρέχουν σε κάθε διοικούμενο το δικαίωμα να λάβει οικοδομική άδεια** υπό τους όρους τους, στοιχειοθετώντας – ως εκ τούτου – αστική ευθύνη του Δημοσίου κατ' άρθρο 105 ΕισΝΑΚ. Σημειώνεται πως το Διοικητικό Εφετείο είχε κρίνει επίσης ότι το γεγονός πως για την έκδοση της ένδικης άδειας είχε υποβληθεί αίτηση του ενδιαφερομένου, δεν ασκούσε επιρροή στην εν λόγω κρίση, αφού με την αίτηση δεν είχε ζητηθεί έκδοση άδειας κατά παράβαση συνταγματικών διατάξεων, ούτε γνώριζε κατά την υποβολή της ο ζημιωθείς ότι οι σχετικές διατάξεις του ΓΟΚ είχαν κριθεί ανίσχυρες ως αντισυνταγματικές (σκ. 4). Συνεπώς, **το παράνομο της δράσης των οργάνων της Διοίκησης συνίσταται στην έκδοση οικοδομικής άδειας επί τη βάση διατάξεων της πολεοδομικής νομοθεσίας αντίθετων προς το Σύνταγμα**³⁰².

Με την απόφαση αυτή, τίθεται εκ νέου το αίτημα για σύννομη και περισσότερο αποτελεσματική εφαρμογή των κανόνων δικαίου, που σχετίζονται

²⁹⁹ ΣτΕ 10/1988 Ολ.

³⁰⁰ ΣτΕ 2814/1990.

³⁰¹ Άρθρο 9 Ν 1577/1985.

³⁰² Βλ και Παναγιωτόπουλο Γ.Χ., *Η αστική ευθύνη του Δημοσίου και των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου*, ΕφημΔΔ – 3/2008, σ.303· επίσης Οικονόμου Α.Ι., *Περιβάλλον και αστική ευθύνη του Δημοσίου*, ΠερΔικ 1/2016, σ.9.

με την προστασία του οικιστικού περιβάλλοντος αλλά και την εφαρμογή των γενικών αρχών που απορρέουν από τη θεμελιώδη αρχή του Κράτους Δικαίου³⁰³, όπως οι αρχές της ασφάλειας δικαίου, της χρηστής Διοίκησης και της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του διοικουμένου σε περίπτωση μονομερούς μεταβολής εκ μέρους της Διοίκησης κεκτημένων ευνοϊκών καταστάσεων των διοικουμένων, ιδίως όταν αυτές έχουν εφαρμοσθεί επί μακρόν με αποτέλεσμα τη δημιουργία νομικών και πραγματικών καταστάσεων, από τις οποίες αντλούνται δικαιώματα³⁰⁴.

Ενδιαφέρον παρουσιάζει και η αντίστροφη περίπτωση, δηλαδή η **παράνομη ανάκληση οικοδομικής άδειας**. Συγκεκριμένα, στην απόφαση **ΣτΕ 1320/2017 Τμ.Α'**, η ζημιωθείσα ζήτησε αποζημίωση για τις ζημίες και την ηθική βλάβη που υπέστη από την παράνομη ανάκληση οικοδομικής άδειας και τη διακοπή οικοδομικών εργασιών σε ακίνητο ιδιοκτησίας της, κείμενο εντός της περιφέρειας του αναιρεσιβλήτου Δήμου, λόγω ασυμφωνίας μεταξύ εγκεκριμένου ρυμοτομικού σχεδίου και εφαρμοσθέντος στο έδαφος. Όπως όμως έχει κριθεί από το Συμβούλιο της Επικρατείας³⁰⁵, κατά την έννοια των σχετικών διατάξεων³⁰⁶, η διαπίστωση και άρση της υπάρχουσας ασυμφωνίας πρέπει να προηγείται της έκδοσης των οικοδομικών αδειών στην περιοχή, ενώ σε αντίθετη περίπτωση οι τυχόν εκδοθείσες άδειες είναι παράνομες³⁰⁷. Δεν είναι επιτρεπτή η ανάκληση της οικοδομικής άδειας πριν από την άρση της ασυμφωνίας, με τη διόρθωση ή τροποποίηση του σχεδίου και μάλιστα στην περίπτωση που αρμόδια για την εφαρμογή του σχεδίου και την έκδοση (και ανάκληση) οικοδομικών αδειών στην περιοχή είναι – όπως εν προκειμένω – υπηρεσία του οικείου Δήμου ή Κοινότητας³⁰⁸ (ΣτΕ 3372/2001).

Δεδομένου ότι στην επίδικη διαφορά δεν εκδόθηκαν οι σχετικές πράξεις διόρθωσης ή τροποποίησης (σκ. 4) αλλά και του γεγονότος ότι η αρχικώς εκδοθείσα παράνομη πράξη **είχε εφαρμοσθεί για ορισμένο χρονικό**

³⁰³ ΣτΕ 858,1508/2002.

³⁰⁴ Παυλάκη Σ., *Παράνομη έκδοση οικοδομικής άδειας, ΣτΕ 1047/2007 Τμ.Α' – Παρατηρήσεις*, ΘΠΔΔ 2/2008, σ.200.

³⁰⁵ ΣτΕ 3372/2001.

³⁰⁶ ΠΔ της 12/27.10.1925 άρ.1,2,4,5 και 6 «περί τρόπου διορθώσεως ασυμφωνιών υφισταμένων μεταξύ εγκεκριμένου σχεδίου και του επί του εδάφους εφαρμοσθέντος τούτου».

³⁰⁷ ΣτΕ 1813/1999.

³⁰⁸ Άρθρο 61 παρ. 3 Ν 947/1979.

διάστημα ώστε να εξακολουθεί να υφίσταται ο αιτιώδης σύνδεσμος μεταξύ της παρανομίας και της ζημίας, το Δικαστήριο έκρινε ότι συντρέχουν οι προϋποθέσεις εφαρμογής των άρθρων 105 – 106 ΕισΝΑΚ (σκ. 2).

3.2.5. Η απόφαση ΣτΕ 2773/2010 Τμ.Α' (μεταφορά συντελεστή δόμησης)

Η απόφαση αφορά σε αξίωση αποζημίωσης δικαιούχου τίτλου μεταφοράς συντελεστή δόμησης (ΜΣΔ) που δεν κατέστη δυνατόν να υλοποιηθεί διότι μετά την έκδοση του τίτλου κρίθηκαν αντισυνταγματικές οι διατάξεις³⁰⁹ που αφορούσαν στη μεταφορά του συντελεστή δόμησης³¹⁰ καθώς και εκδόθηκε αντίστοιχη Εγκύκλιος του Υπουργείου Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων με την οποία, κατ' εφαρμογή της ανωτέρω απόφασης, επεβλήθη αναστολή της εν γένει εφαρμογής των διατάξεων αυτών και της εκτέλεσης των τίτλων μεταφοράς συντελεστή δόμησης που είχαν ήδη εκδοθεί. Ο εν λόγω δικαιούχος επικαλέστηκε την απώλεια της αξίας του τίτλου που του είχε χορηγηθεί, αφού δεν ήταν δυνατόν πλέον να χρησιμοποιηθεί καθώς και την απώλεια μισθωμάτων μεγάλου ύψους για το χρονικό διάστημα από την έκδοση του τίτλου έως την άσκηση της αγωγής.

Στην απόφαση (σκ. 6) επαναλαμβάνεται ότι **ο θεσμός της μεταφοράς συντελεστή δόμησης ως μέθοδος αποζημίωσης προβλέπεται μόνο στις περιπτώσεις του άρθρου 24 παρ. 6 Σ**³¹¹, δηλαδή για ακίνητα στα οποία επιβάλλονται ουσιώδεις περιορισμοί για την προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς. Αντιθέτως, δεν είναι επιτρεπτή η μεταφορά συντελεστή δόμησης σε άλλες περιπτώσεις, για τις οποίες η εισαγωγή του θεσμού δε στηρίζεται σε ειδική συνταγματική πρόβλεψη, η οποία δεν υφίσταται για την περίπτωση των ρυμοτομούμενων ακινήτων. Συνεπώς, οι αντίστοιχες διατάξεις είναι ανίσχυρες ως αντισυνταγματικές³¹².

³⁰⁹ Ν 2300/1995.

³¹⁰ ΣτΕ 6070/1996.

³¹¹ ΣτΕ 6070/1996.

³¹² Επισημαίνεται πάντως ότι η απόφαση αυτή αφορά σε τίτλους ΜΣΔ που βασίστηκαν σε νόμους εκδοθέντες πριν τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001, δεδομένου ότι το άρθρο 17 του Συντάγματος, όπως ισχύει μετά την αναθεώρησή του το 2001, ορίζει ότι η αποζημίωση, εφόσον συναινεί ο δικαιούχος, μπορεί να καταβάλλεται και σε είδος ιδίως με τη μορφή της παραχώρησης κυριότητας άλλου ακινήτου ή δικαιωμάτων επί άλλου ακινήτου, με αποτέλεσμα να είναι πλέον – καταρχήν – επιτρεπτός ο τρόπος αποζημίωσης με τη μεταφορά συντελεστή δόμησης.

Το Δικαστήριο απασχόλησε και το ζήτημα κατά πόσον η προηγούμενη ανάκληση από τη Διοίκηση του συγκεκριμένου τίτλου αποτελεί προϋπόθεση του δικαιώματος αποζημίωσης, δεδομένου ότι ούτε η δικαστική απόφαση είχε ακυρώσει τον τίτλο ούτε η Εγκύκλιος που ακολούθησε αποτελεί εκτελεστή διοικητική πράξη. Τελικά το Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε ότι η έκδοση της Εγκυκλίου ήταν αρκετή για τη θεμελίωση αποζημιωτικού αιτήματος, δεδομένου ότι από τη σχετική νομοθεσία δεν προβλέπεται διαδικασία υποβολής αίτησης στη Διοίκηση για την ανάκληση του νόμιμου τίτλου ως προϋπόθεση για την έγερση αξίωσης προς αποζημίωση. Επισημαίνεται σχετικώς ότι δικαίωμα προς αποζημίωση μπορεί να θεμελιωθεί και για ζημία που επέρχεται από την αδυναμία εφαρμογής διοικητικής πράξης με την οποία έχει αναγνωρισθεί συγκεκριμένο δικαίωμα, έστω και αν η πράξη αυτή δεν είχε εκδοθεί νομίμως και είχε ακυρωθεί με δικαστική απόφαση ή ανακληθεί από τη Διοίκηση³¹³.

Αξίζει πάντως να σημειωθεί ότι η εν λόγω απόφαση έρχεται σε αντίθεση με την έως τότε νομολογία όσον αφορά στην αυτοδίκαιη ανάκληση της ρυμοτομικής απαλλοτρίωσης λόγω μη εμπρόθεσμης καταβολής πλήρους αποζημίωσης, δεδομένου ότι – κατά παγία νομολογία – ο κανόνας της αυτοδίκαιης ανάκλησης των αναγκαστικών απαλλοτριώσεων στην περίπτωση μη συντέλεσής τους, μη καταβολής δηλαδή της αναλογούσας πλήρους αποζημίωσης, ισχύει και επί ρυμοτομικών απαλλοτριώσεων³¹⁴. Τέλος, εν προκειμένω, η δοθείσα αποζημίωση δεν είναι – κατά την έννοια και της νομολογίας - «πλήρης»³¹⁵, ουδέποτε συντελέστηκε και το ακίνητο εξακολουθεί να ανήκει στην κυριότητα του κατόχου του άκυρου τίτλου μεταφοράς συντελεστή δόμησης και όχι του Ελληνικού Δημοσίου³¹⁶.

3.2.6. Η απόφαση ΣτΕ 1185/2013 Τμ.Α' (Καζίνο Φλώρινας)

Η υπόθεση αυτή είναι ιδιαίτερα σημαντική και αποτελεί σημαντική εξέλιξη της νομολογίας τόσο ως προς την επιδίκαση μεγάλων ποσών χρηματικής

³¹³ Μενουδάκος Κ., *Αποζημίωση Θιγόμενων σε περιπτώσεις παραβίασης της περιβαλλοντικής και της πολεοδομικής νομοθεσίας*, www.nomosphysis.org.gr, 10.6.2014.

³¹⁴ ΣτΕ 3908/2007 επταμ., 604/2008, 4452/2010.

³¹⁵ ΣτΕ 603/2008, 4452/2010.

³¹⁶ Διβάνη Χ., *Μεταφορά συντελεστή δόμησης ως μέθοδος αποζημίωσης*, ΣτΕ 2773/2010 Τμ. Α' – Παρατηρήσεις, ΘΠΔΔ 12/2011, σ.1162.

αποζημίωσης βάσει του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ όσο και ως προς την καταβολή αποζημίωσης για χρηματική ικανοποίηση λόγω ηθικής βλάβης.

Η υπόθεση αφορά στη χορήγηση άδειας λειτουργίας καζίνο σε κοινοπραξία, βάσει νομοθετικής διάταξης³¹⁷, η οποία προέβλεπε³¹⁸ τη χορήγηση δώδεκα αδειών λειτουργίας επιχειρήσεων καζίνο σε όλη την Ελληνική Επικράτεια, από τις οποίες μια στο Νομό Φλώρινας, με την έκδοση μονομερούς εκτελεστής πράξης που ολοκληρώνει τη διοικητική διαδικασία της παραχώρησης. Μετά την έκδοση αλληπάλληλων σχετικών υπουργικών αποφάσεων, παραχωρήθηκε στην εν λόγω κοινοπραξία άδεια λειτουργίας καζίνο στο Νομό Φλώρινας με συγκεκριμένους όρους, στους οποίους – μεταξύ άλλων – συμπεριλαμβάνονταν και η υποχρέωση επένδυσης σύμφωνα με τους ισχύοντες πολεοδομικούς κανόνες και ρυθμίσεις καθώς και η λήψη των απαραίτητων οικοδομικών και λοιπών αδειών και εγκρίσεων (περιβαλλοντικών όρων κλπ.) με αποκλειστική ευθύνη της (σκ. 5). Ωστόσο, παρά την έκδοση των σχετικών αδειών από το Τμήμα Πολεοδομίας της Νομαρχίας Φλώρινας, τις επαναλαμβανόμενες αιτήσεις της παραχωρησιούχου κοινοπραξίας προς τους αρμόδιους φορείς (Επιτροπή Εποπτείας Λειτουργίας Καζίνων του Υπουργείου Τουρισμού, Διεύθυνση Πολεοδομίας Φλώρινας, Γραφείο Υπουργού Ανάπτυξης κλπ.) αλλά και τη μεσολάβηση του Συνηγόρου του Πολίτη, η Διοίκηση συνέχισε να παραμένει – επί τρία σχεδόν έτη – αδρανής ως προς την ολοκλήρωση της προβλεπόμενης διοικητικής διαδικασίας. Ως εκ τούτου, η κοινοπραξία άσκησε αγωγή αποζημίωσης κατά του Ελληνικού Δημοσίου βάσει του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ, επικαλούμενη θετική ζημία, διαφυγόντα κέρδη και χρηματική ικανοποίηση λόγω ηθικής βλάβης (σκ. 6,7).

Εν όψει των ανωτέρω, το Δικαστήριο έκρινε ότι η εν λόγω **μη ολοκλήρωση της προβλεπόμενης διοικητικής διαδικασίας** από τον αρμόδιο Υπουργό, ο οποίος είχε δέσμια αρμοδιότητα να εκδώσει πράξη επί του αιτήματος της κοινοπραξίας, **συνιστά παράλειψη νόμιμης οφειλόμενης ενέργειας**, η οποία παραβιάζει τόσο διατάξεις του νόμου (άρθρο 3 παρ. 4 και 20 Ν 2206/1994) και του Συντάγματος (άρθρα 5 παρ. 1 και 10 παρ. 1 Σ) όσο

³¹⁷ Ν 2206/1994 «Ίδρυση, οργάνωση, λειτουργία, έλεγχος καζίνων» (ΦΕΚ Α' 62).

³¹⁸ Άρθρο 1 παρ. 1 Ν 2206/1994.

και τις αρχές της συνέπειας της διοικητικής δράσης και της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του διοικουμένου. Έκρινε επίσης ότι εξαιτίας της παράνομης συμπεριφοράς των οργάνων του Ελληνικού Δημοσίου κατέστη αδύνατη η λειτουργία του καζίνο Φλώρινας και η εκ μέρους της κοινοπραξίας άσκηση της σχετικής επιχειρηματικής δραστηριότητας, με την παράνομη συμπεριφορά να συνίσταται περαιτέρω στην παραβίαση της υποχρέωσης των αρμοδίων ελεγκτικών οργάνων της Διοίκησης να διεκπεραιώσουν οριστικά την υπόθεση της κοινοπραξίας και να προβούν, εντός ευλόγου χρόνου, στις απαραίτητες ενέργειες για την ολοκλήρωση της διαδικασίας χορήγησης άδειας λειτουργικής ετοιμότητας του καζίνο (σκ. 12,15).

Το Δικαστήριο έκρινε επίσης ότι οι διατάξεις του Ν 2206/1994 που παραβιάστηκαν, οι οποίες ρυθμίζουν την ίδρυση, οργάνωση, λειτουργία και έλεγχο των επιχειρήσεων καζίνο, δεν έχουν θεσπισθεί αποκλειστικώς χάριν του γενικού συμφέροντος, αποσκοπώντας μόνο στην προστασία του κοινωνικού συνόλου **αλλά αποβλέπουν συγχρόνως και στην προστασία εκείνων, οι οποίοι αναλαμβάνουν τη σχετική επιχειρηματική δραστηριότητα**, ώστε να μπορεί να θεμελιωθεί υποχρέωση του Δημοσίου προς αποζημίωση κατ' άρθρο 105 ΕισΝΑΚ (σκ. 13).

Ως προς το ζήτημα της επιδίκασης χρηματικής ικανοποίησης λόγω ηθικής βλάβης, το πρωτοβάθμιο δικαστήριο έκανε δεκτό το σχετικό αίτημα, αφού έλαβε υπόψη του ότι κατά την έννοια του άρθρου 932 ΑΚ, **μεταξύ των προσώπων που δικαιούνται να ζητήσουν χρηματική ικανοποίηση λόγω ηθικής βλάβης περιλαμβάνονται και τα νομικά πρόσωπα** (δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου), τα οποία υφίστανται προσβολή αναφερόμενη στο όνομα, την πίστη, τη φήμη κλπ. αυτών καθώς και ότι από την επί μακρό χρόνο, μετά τη ολοκλήρωση των εργασιών, μη λειτουργία του καζίνο **επλήγη το κύρος, η φήμη και η αξιοπιστία της κοινοπραξίας** ως επιχειρηματία ικανού να ολοκληρώσει τη σχετική επένδυση και να λειτουργήσει νομίμως, στο πλαίσιο των όρων της αδείας και του σχετικού αυστηρού νομικού καθεστώτος (σκ. 9), οδηγώντας την στα όρια της χρεωκοπίας και σε μια καθοδική, μη αναστρέψιμη πορεία κατόπιν άσκησης αγωγών από προμηθευτές και άλλους πιστωτές.

Έτι περαιτέρω, σε δικονομικό επίπεδο, η απόφαση επαναλαμβάνει την – κατά παγία νομολογία αποδεκτή – δυνατότητα αναιρετικού ελέγχου της αντικειμενικής προσφορότητας της αιτίας, κρίνοντας ότι είναι νομίμως και επαρκώς αιτιολογημένη η κρίση της εφετειακής απόφασης, κατά το μέρος που με αυτήν έγινε δεκτό ότι από τα πραγματικά περιστατικά προκύπτει ότι η εν λόγω παράνομη συμπεριφορά των οργάνων του Δημοσίου **μπορεί αντικειμενικά να θεωρηθεί ως πρόσφορη αιτία της ζημίας που ισχυρίστηκε ότι υπέστη τελικώς η κοινοπραξία** λόγω της αδυναμίας λειτουργίας της επιχείρησης καζίνο, για την οποία είχε λάβει τη σχετική ειδική άδεια λειτουργίας με απόφαση του Υπουργού Τουρισμού και της άσκησης της συναφούς επιχειρηματικής δραστηριότητας (σκ. 14). Επιπροσθέτως, ως προς τη **θεμελίωση ορισμένου αιτήματος αγωγής για αποκατάσταση διαφυγόντος κέρδους**, έκρινε ότι θα πρέπει να εκτίθενται σε αυτήν τα περιστατικά που προσδιορίζουν την προσδοκία ορισμένου κέρδους με βάση την κατά τη συνηθισμένη πορεία των πραγμάτων πιθανότητα και οι ειδικές περιστάσεις και τα ληφθέντα προπαρασκευαστικά μέτρα, απαιτείται δηλαδή η εξειδικευμένη και λεπτομερής κατά περίπτωση μνεία στο δικόγραφο της αγωγής των συγκεκριμένων περιστατικών, περιστάσεων και μέτρων, που καθιστούν πιθανό το κέρδος ως προς τα επί μέρους κονδύλια και ιδιαίτερη επίκληση των κονδυλίων αυτών (σκ. 2).

Συμπερασματικά, η απόφαση αυτή ενισχύει τη στοιχειοθέτηση της αστικής ευθύνης του Δημοσίου εξαιτίας παράνομης συμπεριφοράς οργάνων της Διοίκησης, η οποία – εν προκειμένω – δεν είχε μόνο ως αποτέλεσμα την παραβίαση της οικονομικής και επιχειρηματικής ελευθερίας (άρθρο 5 παρ.1 Σ) αλλά επέφερε επίσης ένα ντόμινο πορείας προς τη χρεωκοπία της παραχωρησιούχου κοινοπραξίας και όλης της επιχειρηματικής της δραστηριότητας³¹⁹. **Η παράνομη αυτή συμπεριφορά συνίσταται στην παραβίαση όχι μόνο συνταγματικών ή νομοθετικών διατάξεων αλλά και γενικών αρχών του Διοικητικού Δικαίου**, όπως της αρχής της χρηστής

³¹⁹ Αθανασοπούλου Χ., Παρατηρήσεις επί της υπ' αριθ. 1185/2013 απόφασης του Συμβουλίου της Επικρατείας, ΠερΔικ 2/2013, σ.334.

Διοίκησης, της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του διοικουμένου και της αρχής της νομιμότητας της διοικητικής δράσης³²⁰.

Συν τοις άλλοις, μέσα από την εν λόγω απόφαση, **αναδεικνύεται και η συμβολή του Συνηγόρου του Πολίτη προς τη στοιχειοθέτηση της αστικής ευθύνης του Δημοσίου**, αφού μέσω των παρεμβάσεων της Αρχής διαπιστώνεται η άρνηση συνεργασίας των αρμοδίων υπηρεσιών και η παράνομη συμπεριφορά των οργάνων του Δημοσίου λόγω της αναιτιολόγητης καθυστέρησης απάντησης των αρμοδίων υπηρεσιών καθώς επίσης και η έλλειψη αιτιολογίας ως προς την άρνηση της Διοίκησης να ολοκληρώσει τις σχετικές διαδικασίες³²¹. Με τον τρόπο αυτόν, πέρα από τη συμβολή της θεωρίας και της δικαστηριακής πρακτικής, η διαμεσολαβητική αποστολή του Συνηγόρου του Πολίτη μπορεί να συμβάλει ουσιαδώς στη διαμόρφωση και τη διάπλαση νομικών βάσεων και εργαλείων για την αντιμετώπιση της κακοδιοίκησης³²².

3.3.Προστασία του πολιτιστικού περιβάλλοντος

3.3.1.Η απόφαση ΣτΕ 3000/2005 (προστασία βυζαντινού μνημείου)

Στην απόφαση αυτή το Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε το ζήτημα απαγόρευσης ανοικοδόμησης ακινήτου, χάριν προστασίας βυζαντινού μνημείου, η οποία ήταν επιζήμιος των εννόμων συμφερόντων των ιδιοκτητών του εν λόγω ακινήτου.

Το πρώτο νομικό ζήτημα που ετέθη αφορούσε στο κατά πόσον η εν λόγω απαγόρευση συνιστούσε θεμιτό μέτρο περιορισμού της ιδιοκτησίας για την προστασία του αρχαίου μνημείου, βάσει του άρθρου 24 παρ. 6 του Συντάγματος. Το Δικαστήριο απάντησε θετικά, κρίνοντας ότι **οι περιορισμοί που ερείδονται αποκλειστικά στο άρθρο 24 μπορούν – καταρχήν – να έχουν ευρύτερο περιεχόμενο από τους γενικούς περιορισμούς της ιδιοκτησίας κατά το άρθρο 17 του Συντάγματος**, δημιουργώντας

³²⁰ Αθανασοπούλου Χ., Παρατηρήσεις επί της υπ' αριθ. 1185/2013 απόφασης του Συμβουλίου της Επικρατείας, ΠερΔικ 2/2013, σ.334.

³²¹ Αθανασοπούλου Χ., ό.π., όπου επισημαίνεται επίσης ότι η άρνηση λειτουργού ή υπαλλήλου να συνεργαστεί με την Ανεξάρτητη Αρχή αποτελεί πειθαρχικό παράπτωμα παράβασης καθήκοντος.

³²² Αθανασοπούλου Χ., ό.π.

υποχρέωση αποζημίωσης του θιγόμενου ιδιοκτήτη κατά το άρθρο 24 παρ. 6 Σ, όταν δεσμεύουν ουσιαδώς την ιδιοκτησία κατά τον προορισμό της χάριν της προστασίας του πολιτιστικού περιβάλλοντος, ενώ **γεννάται ευθεία από το Σύνταγμα υποχρέωση της Διοίκησης** να εξασφαλίσει διηλεκώς την προστασία του μνημείου και, παράλληλα, να αποζημιώνει τον πληττόμενο ιδιοκτήτη (σκ. 4)³²³.

Το δεύτερο νομικό ζήτημα με το οποίο ασχολήθηκε η εν λόγω απόφαση αφορούσε στη συνδρομή ή μη της προϋπόθεσης του παρανόμου πράξεως ή παραλείψεως της Διοίκησης για τη στοιχειοθέτηση της αστικής ευθύνης του Δημοσίου. Το Δικαστήριο απάντησε αρνητικά, δεχόμενο ότι η μεν Διοίκηση είχε την υποχρέωση, βάσει του άρθρου 24 παρ. 6 του Συντάγματος, να θεσπίσει τους αναγκαίους περιορισμούς της ιδιοκτησίας χάριν της προστασίας του μνημείου, **οι δε ιδιοκτήτες του ακινήτου όφειλαν να ανεχθούν τους περιορισμούς αυτούς επί εύλογο χρονικό διάστημα** και στη συνέχεια να επιδιώξουν με αίτησή τους προς τη Διοίκηση την καταβολή της προσήκουσας αποζημίωσης, πράγμα που δεν έπραξαν αλλά ζήτησαν το πρώτον την καταβολή αποζημίωσης με την αγωγή τους ενώπιον του Διοικητικού Πρωτοδικείου (σκ. 5,7 και 8). Συνεπώς, **δεν υπήρξε παράνομη παράλειψη της Διοίκησης, κατά την έννοια του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ**, να τους καταβάλει αποζημίωση για την απαγόρευση ανοικοδόμησης του ακινήτου τους (σκ. 8)³²⁴.

Συμπερασματικά, στη συγκεκριμένη περίπτωση αλλά και σε άλλες ανάλογες, η όλη δράση της Διοίκησης, η οποία αφορούσε στην επιβολή περιορισμών στην ιδιοκτησία χάριν προστασίας του πολιτιστικού περιβάλλοντος, όπως και η παράλειψή της, υπό συγκεκριμένες συνθήκες, να αποζημιώσει τους θιγόμενους ιδιοκτήτες, δε θεωρήθηκε από τη νομολογία ότι εμπίπτουν στην έννοια των παρανόμων πράξεων ή παραλείψεων της

³²³ Βλ. και ΣτΕ 3146/1986 Ολ.

³²⁴ Βλ. σχετ. και Παναγιωτόπουλο Γ.Χ., *Η αστική ευθύνη του Δημοσίου και των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου*, ΕφημΔΔ – 3/2008, σ.303-304· επίσης Οικονόμου Α.Ι., *Περιβάλλον και αστική ευθύνη του Δημοσίου*, ΠερΔικ 1/2016, σ.9.

Διοίκησης στοιχειοθετώντας αστική ευθύνη του Δημοσίου κατ' άρθρα 105 – 106 ΕισΝΑΚ³²⁵.

Επισημαίνεται πάντως ότι στην απόφαση **ΣτΕ 2165/2013** κρίθηκε ότι η θεμιτή επιδίωξη προστασίας του πολιτιστικού περιβάλλοντος (αρχαιολογικός χώρος Κορρησίας Κέας), με επιβολή περιορισμών στη χρήση των ακινήτων δεν απαλλάσσει το Κράτος από την υποχρέωσή του να αποζημιώσει το θιγόμενο ιδιοκτήτη, το ακίνητο του οποίου, κατά το χρόνο κτήσης του, δεν υπέκειτο στους περιορισμούς αυτούς, για την ουσιώδη και υπερβαίνουσα το εκάστοτε προσήκον μέτρο στέρηση ορισμένων από τις νόμιμες χρήσεις που προβλέπονταν για το ακίνητο αυτό πριν από την επιβολή των περιορισμών.

3.3.2.Η απόφαση ΣτΕ 1998/2007 Τμ.Α' επταμ. (Μεταφορά Συντελεστή Δόμησης – Διατηρητέα)

Η απόφαση αυτή αφορούσε σε ιδιοκτήτη ακινήτου το οποίο είχε χαρακτηριστεί ως «διατηρητέο». Ο εν λόγω ιδιοκτήτης ζήτησε – βάσει διατάξεων του Ν 2300/1995 – να εκδοθεί στο όνομά του τίτλος δικαιώματος μεταφοράς συντελεστή δόμησης για άλλο ακίνητό του της ίδιας περιοχής ως αποζημίωση, ο οποίος και εκδόθηκε. Ωστόσο, λίγο πριν τη χορήγηση του τίτλου, είχε εκδοθεί η απόφαση 670/1997 της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας, με την οποία οι διατάξεις του Ν 2300/1995, που αφορούσαν στη λειτουργία του θεσμού της μεταφοράς συντελεστή δόμησης κρίθηκαν ανίσχυρες ως αντίθετες στο άρθρο 24 του Συντάγματος, **εξαιρώντας όμως από την εν λόγω ρύθμιση τα διατηρητέα**, τα οποία δεν εθίγησαν. Μετά την έκδοση της παραπάνω δικαστικής απόφασης η Διοίκηση εξέδωσε εγκύκλιο, με την οποία προέβλεπε την επ' αόριστον αναστολή της ισχύος τίτλου μεταφοράς συντελεστή δόμησης, συμπεριλαμβανομένων και των διατηρητέων ακινήτων. Μετά την πάροδο τριών περίπου ετών, ο εν λόγω ιδιοκτήτης ζήτησε την ανάκληση του τίτλου μεταφοράς συντελεστή δόμησης, αίτημα το οποίο έγινε δεκτό, ενώ – στη συνέχεια – άσκησε αγωγή αποζημίωσης κατά του Ελληνικού Δημοσίου βάσει του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ.

³²⁵ Παναγιωτόπουλος Γ.Χ., *Η αστική ευθύνη του Δημοσίου και των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου*, ΕφημΔΔ – 3/2008, σ.304.

Αρχικώς, η απόφαση επαναλαμβάνει την ύπαρξη ευθείας υποχρέωσης – εκ μέρους της Διοίκησης – τόσο της προστασίας στο διηνεκές του πολιτιστικού περιβάλλοντος όσο και της αποζημίωσης – ως αντιστάθμισμα της επερχόμενης βλάβης – του θιγόμενου ιδιοκτήτη, δημιουργώντας **δικαίωμα αποζημίωσης, το οποίο στηρίζεται αποκλειστικώς και ευθέως στο άρθρο 24 παρ. 6 Σ** (σκ. 3). Συνεπώς, ελλείψει ειδικής νομοθετικής ρύθμισης, από την πάροδο ευλόγου χρόνου από την επιβολή του επαχθούς μέτρου της κήρυξης του ακινήτου ως διατηρητέου, ο ιδιοκτήτης του μπορεί να επιδιώξει με αίτησή του προς τη Διοίκηση ή ευθέως από το αρμόδιο διοικητικό δικαστήριο την αποκατάσταση της ζημίας του³²⁶ για την απομείωση της αξίας του ακινήτου του λόγω του περιορισμού των δυνατοτήτων αξιοποίησης και εκμετάλλευσής του³²⁷.

Εν συνεχεία, το Δικαστήριο έκρινε ότι εφόσον ο συγκεκριμένος ιδιοκτήτης είχε ζητήσει την ανάκληση του τίτλου ο οποίος του είχε παραχωρηθεί για τη μεταφορά συντελεστή δόμησης και η ανάκληση έγινε δεκτή από τη Διοίκηση, **δεν υπήρχε πλέον αιτιώδης σύνδεσμος μεταξύ της, παράνομης κατ' αυτόν, εγκυκλίου και της ζημίας** την οποία επικαλούνταν στην αγωγή του ότι είχε υποστεί από την έκδοση της εγκυκλίου αυτής (σκ. 6). Παρόμοια δε περίπτωση διακοπής του αιτιώδους συνδέσμου μεταξύ της παράνομης πράξης του δημοσίου οργάνου και της επελθούσης ζημίας υπάρχει και για τα ακίνητα που χαρακτηρίζονται από εγκεκριμένο ρυμοτομικό σχέδιο ως κοινόχρηστοι χώροι, δεδομένου ότι ο θιγόμενος ιδιοκτήτης έχει την ευχέρεια και στην περίπτωση αυτή είτε να αξιώσει αποζημίωση στηριζόμενος αποκλειστικώς και ευθέως στο άρθρο 24 παρ. 6 Σ είτε να επιδιώξει τη σύνταξη πράξης αναλογισμού³²⁸.

3.3.3.Η απόφαση ΔΕφΑθ 1583/2014 (στέρωση εκμετάλλευσης ακινήτου)

Η απόφαση αυτή αφορούσε στην κήρυξη – με απόφαση του Υπουργού Πολιτισμού – ως αδόμητης ζώνης απολύτου προστασίας (Ζώνη Α) περιοχής,

³²⁶ ΣτΕ 3000/2005.

³²⁷ Διβάνη Χ., *Μεταφορά συντελεστή δόμησης – αποκατάσταση ζημίας ιδιοκτήτη διατηρητέου*, ΣτΕ 1998/2007 Τμ.Α' επταμ. – Παρατηρήσεις, ΟΠΔΔ 4/2008, σ.437.

³²⁸ Διβάνη Χ., ό.π.

στην οποία βρισκόταν ακίνητο ναυπηγοεπισκευαστικής εταιρείας. Ολόκληρο το ακίνητο ήταν αγροτικού χαρακτήρα, πλην όμως υφίστατο – καταρχήν – δυνατότητα ανοικοδόμησής του, σύμφωνα με την ισχύουσα γενική πολεοδομική νομοθεσία, τόσο κατά το χρόνο κτήσης του όσο και κατά το χρόνο επιβολής των ένδικων περιορισμών, λόγω της μεγάλης έκτασής του ενώ η αγορά του εν λόγω ακινήτου αποσκοπούσε στη βιομηχανική του αξιοποίηση. Κατά το χρόνο κτήσης του υπήρχε ήδη ένας αρχικός χαρακτηρισμός, ως αρχαιολογικού χώρου, ενός τμήματός του, ο οποίος συνιστούσε αυστηρό περιορισμό στη χρήση του, χωρίς όμως να αποκλείει την αξιοποίησή του ως ναυπηγείου.

Το δικαστήριο έκρινε ότι γεννάται – καταρχήν – αξίωση προς αποζημίωση της εν λόγω εταιρείας κατ' άρθρο 24 παρ. 6 Σ, διότι με τους επιβληθέντες περιορισμούς **δεσμεύτηκε ουσιωδώς η ιδιοκτησία της κατά τον προορισμό της**, αφενός μεν διότι με την απαγόρευση πλήρως της δόμησης επί του ενδίκου ακινήτου – και παρά την αδράνειά της να υλοποιήσει τα επενδυτικά της σχέδια - η εταιρεία στερήθηκε πλέον πλήρως την (έστω και υπό αυστηρούς περιορισμούς και προϋποθέσεις) δυνατότητα ναυπηγικής – βιομηχανικής ή άλλης εκμετάλλευσης αλλά και του γεγονότος ότι μετά την επιβολή του παραπάνω επαχθούς μέτρου **παρήλθε εύλογος χρόνος** (πλέον των πέντε ετών), χωρίς τελικώς το Δημόσιο να προχωρήσει σε απαλλοτρίωση του ακινήτου ή να αποζημιώσει με οποιονδήποτε τρόπο την ενάγουσα εταιρεία.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4^ο: ΕΙΔΙΚΟΤΕΡΑ ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΚΡΑΤΙΚΗΣ ΕΥΘΥΝΗΣ ΥΠΟ ΤΟ ΠΡΙΣΜΑ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΑΙ ΔΙΕΘΝΟΥΣ ΠΛΑΙΣΙΟΥ

4.1.Αστική ευθύνη του Κράτους και ΕΣΔΑ

4.1.1.Γενικά

Αστική ευθύνη του Κράτους μπορεί να θεμελιωθεί σε περίπτωση κατά την οποία υπάρχει **προσβολή αγαθών ή δικαιωμάτων που προστατεύονται από την Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ)** εκ μέρους πολιτειακών οργάνων ενός Κράτους – μέλους³²⁹. Η θεμελίωση της αστικής ευθύνης του Κράτους οφείλεται στο ότι η ΕΣΔΑ, η οποία έχει επικυρωθεί από την Ελλάδα βάσει του άρθρου 28 παρ. 1α Σ, αποτελεί αναπόσπαστο μέρος του εσωτερικού δικαίου ως κανόνας υπέρτερης τυπικής ισχύος. Συνεπώς, **η παράβαση από τον Έλληνα νομοθέτη συνιστά παράνομη πράξη ή παράλειψη κατά την έννοια του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ**³³⁰.

Παρά το γεγονός ότι η προστασία που παρέχει το ελληνικό Σύνταγμα είναι συνήθως εκτενέστερη από εκείνη της ΕΣΔΑ, υπάρχουν περιπτώσεις στις οποίες η ερμηνεία του Συντάγματος από τη νομολογία αφήνει απροστάτευτα δικαιώματα, τα οποία προστατεύει η ΕΣΔΑ³³¹. Τέτοια περίπτωση αποτελεί το Πρώτο Πρόσθετο Πρωτόκολλο (ΠΠΠ) της ΕΣΔΑ, το οποίο – αντίθετα με τη νομολογία των ελληνικών δικαστηρίων σχετικά με το άρθρο 17 του Συντάγματος – προστατεύει όχι μόνο τα εμπράγματα αλλά και ενοχικά δικαιώματα³³². Σημειωτέον πάντως ότι **το κανονιστικό περιεχόμενο της ΕΣΔΑ έχει συμπληρωματικό χαρακτήρα** σε σχέση με τις εθνικές έννομες τάξεις, υπό την έννοια ότι μόνο σε περίπτωση εξάντλησης των εσωτερικών

³²⁹ Βλ. και Παναγιωτόπουλο Γ., *Αστική ευθύνη του κράτους και Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου*, ΕφημΔΔ – 2/2006, σ.246, ο οποίος τονίζει ότι με τον τρόπο αυτό πραγματώνεται τόσο η εγγυητική όσο και η κυρωτική λειτουργία της αστικής ευθύνης του Κράτους.

³³⁰ Αθανασοπούλου Χ., *Η Αστική Ευθύνη του Κράτους από σύννομες πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων του*, ΕΕΝ 2005, σ.455.

³³¹ Αθανασοπούλου Χ., ό.π.

³³² ΑΠ 40/1998 ΟΛ., 8/1999 ΟΛ.

μέσων παροχής ενδίκου προστασίας, οι ιδιώτες έχουν δικαίωμα να θέσουν ενώπιον του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ) το ζήτημα ευθύνης Κράτους – μέλους από παράβαση κανόνων της ΕΣΔΑ.

Ως προς τα θεμελιώδη δικαιώματα που προστατεύει η ΕΣΔΑ, όπως είναι π.χ. το δικαίωμα στην ιδιωτική ζωή ή στην ελευθερία της έκφρασης, κριτήρια για τη θεμελίωση ευθύνης αποτελούν τόσο ο έλεγχος της αναγκαιότητας των διοικητικών μέτρων, που προσβάλλουν αυτά τα δικαιώματα όσο και ο έλεγχος της αναλογικότητας των μέτρων αυτών σε σχέση προς τον επιδιωκόμενο με αυτά σκοπό³³³. Παράνομες ενέργειες αποτελούν επίσης και εκείνες που παραβιάζουν το δικαίωμα στη δίκαιη διαδικασία παροχής εννόμου προστασίας, όπως αυτό καθιερώνεται στο **άρθρο 6 παρ. 1 ΕΣΔΑ (αρχή της δίκαιης δίκης)** και μπορούν να θέσουν ζήτημα ευθύνης συμβαλλόμενου Κράτους. Με τον τρόπο αυτό καθιερώνεται – ανεξαρτήτως της εσωτερικής έννομης τάξης – ένα πλαίσιο δικονομικών εγγυήσεων, στο οποίο εμπίπτει τόσο η εκτέλεση των δικαστικών αποφάσεων όσο και η εκδίκαση των επίδικων διαφορών εντός ευλόγου χρονικού διαστήματος (άρθρα 6 και 13 ΕΣΔΑ). Προς αυτήν την κατεύθυνση εξάλλου δημιουργήθηκε στην εσωτερική έννομη τάξη ακόμα ένα ένδικο βοήθημα με το Ν 4055/2012 για την επιδίκαση δίκαιης ικανοποίησης³³⁴.

Το **άρθρο 41 ΕΣΔΑ** προβλέπει εύλογη αποζημίωση («δίκαιη ικανοποίηση») στην περίπτωση που δεν είναι δυνατόν, κατά το εσωτερικό δίκαιο, να πραγματοποιηθεί η επαναφορά των πραγμάτων στην προτέρα κατάσταση³³⁵. Αποζημίωση προβλέπεται επίσης και για περιπτώσεις ηθικής βλάβης, ωστόσο συχνά γίνεται δεκτό ότι μόνη η διαπίστωση της παραβίασης των σχετικών κανόνων αποτελεί επαρκή ικανοποίηση³³⁶.

Η ΕΣΔΑ καθιερώνει επίσης την Επιτροπή των Υπουργών ως αρμόδιο όργανο εποπτείας της εκτέλεσης των αποφάσεων του ΕΔΔΑ (άρθρο 46 παρ. 2 ΕΣΔΑ) προκειμένου να εξασφαλίσει ότι το Κράτος που παραβίασε την ΕΣΔΑ

³³³ Βλ. απόφαση Handyside της 7.12.1976, όπου υπογραμμίζεται η κυρίαρχη θέση που κατέχει η ελευθερία της εκφραζόμενης γνώμης σε δημοκρατική κοινωνία.

³³⁴ Βλ. και υπόθεση Δακτυλίδης, στην οποία κρίθηκε ότι το ελληνικό Κράτος υπείχε ευθύνη για την έλλειψη στο εσωτερικό του δίκαιο ενδίκου βοηθήματος που θα επέτρεπε στον προσφεύγοντα την αποτελεσματική έννομη προστασία του.

³³⁵ Αποφ. Πλατάκου κατά Ελλάδας της 11.1.2001, Yagtzilar κατά Ελλάδας της 6.12.2001, Κωνσταντόπουλος ΑΕ κατά Ελλάδας της 10.7.2003, Μεταξάς κατά Ελλάδας της 27.5.2004.

³³⁶ Βλ. υπόθεση Γρηγοριάδης κατά Ελλάδας.

θα λάβει τα κατάλληλα μέτρα και θα προβεί σε έγκαιρη πληρωμή της επιδικασθείσας αποζημίωσης³³⁷. Όσον αφορά στην ελληνική έννομη τάξη, προς αυτήν την κατεύθυνση έλαβαν χώρα ορισμένες νομοθετικές μεταβολές, όπως η συνταγματική αναθεώρηση του 2001 (άρθρα 94 παρ. 4 και 95 παρ. 5 – συμμόρφωση προς τις δικαστικές αποφάσεις), ο Ν 3068/2002, με τον οποίο αίρεται – καταρχήν – η απαγόρευση της αναγκαστικής εκτέλεσης κατά του Δημοσίου³³⁸ αλλά και ο πιο πρόσφατος Ν 4443/2016, με τον οποίο συστήνεται εθνικός μηχανισμός εποπτείας της εφαρμογής των αποφάσεων του ΕΔΔΑ.

4.1.2.ΕΣΔΑ και προστασία του περιβάλλοντος

Η ΕΣΔΑ – σε αντίθεση με το άρθρο 24 του ελληνικού Συντάγματος – **δεν αναγνωρίζει ευθέως δικαίωμα στο περιβάλλον**, αφού αυτό κατά τη νομολογία του ΕΔΔΑ προστατεύεται κυρίως μέσα από δύο κατηγορίες διατάξεων³³⁹: αφενός τις διατάξεις που προστατεύουν ατομικά δικαιώματα, όπως το δικαίωμα στη ζωή (άρθρο 2 ΕΣΔΑ), σε περιπτώσεις απειλών κατ' αυτής που είναι το αποτέλεσμα περιβαλλοντικών καταστροφών, το δικαίωμα στον ιδιωτικό και οικογενειακό βίο (άρθρο 8 ΕΣΔΑ)³⁴⁰ αλλά και το δικαίωμα στην ελευθερία της έκφρασης και στην πληροφόρηση (άρθρο 10 ΕΣΔΑ) και αφετέρου τις διατάξεις που προστατεύουν την ιδιοκτησία. Εξάλλου, κάθε προσφυγή με λόγο την προσβολή του περιβάλλοντος *per se* θα οδηγούσε σε απαράδεκτο της *ratione materiae*, αφού η Σύμβαση δεν εγγυάται το δικαίωμα στο περιβάλλον. Ωστόσο, **η προστασία εξ αντανάκλασεως συμπληρώνει τα κενά της Σύμβασης**³⁴¹. Πάντως, η νομολογία του ΕΔΔΑ³⁴² αναγνωρίζει στα Κράτη – μέλη ευρύτατη διακριτική ευχέρεια στον τομέα της προστασίας του περιβάλλοντος, η οποία συνίσταται στην ευχέρεια λήψης των κατάλληλων

³³⁷ Χαρακτηριστική είναι η υπόθεση Λοϊζίδου κατά Τουρκίας.

³³⁸ Παναγιωτόπουλος Γ., *Αστική ευθύνη του κράτους και Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου*, ΕφημΔΔ – 2/2006, σ.248.

³³⁹ Athanassopoulou H., *Contribution of the ECtHR Case Law with regard to Environmental Protection Issues*, Revista De Derecho, Empresa Y Sociedad (REDS), Numero 7, Epoca I, Julio – Diciembre 2015, No 13, σ.163.

³⁴⁰ Βλ. και Kyrtatos κατά Ελλάδος, 22.5.2003, παρ.53.

³⁴¹ Μπουκουβάλα Β., *Κλιματική αλλαγή, Δικαιώματα του Ανθρώπου και έννομη προστασία πριν και μετά τη Σύμβαση των Παρισίων*, ΠερΔικ 2/2017, σ.236.

³⁴² Βλ. και Σισιλιάνου Λ.Α., *Η προστασία του περιβάλλοντος και η Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, Η εξέλιξη της νομολογίας ως την υπόθεση Lopez Ostra*, Νόμος και Φύση, 1996, σ.33 επ.

μέτρων ούτως ώστε η παρέμβαση του Κράτους να είναι αποτελεσματική σε σχέση με τον επιδιωκόμενο σκοπό³⁴³.

ι. Το άρθρο 2 ΕΣΔΑ

Το άρθρο 2 της ΕΣΔΑ καθιερώνει **το δικαίωμα στη ζωή**. Κατά την έννοια του άρθρου 2, το Κράτος έχει υποχρέωση – μεταξύ άλλων – να λαμβάνει όλα τα αναγκαία κατά περίπτωση μέτρα για την προστασία της ζωής των ανθρώπων που βρίσκονται στη δικαιοδοσία του ενώ **ακόμα και η διακινδύνευση της ζωής** ενός ανθρώπου μπορεί να συνιστά παραβίαση του άρθρου 2 ΕΣΔΑ³⁴⁴. Η νομολογία του ΕΔΔΑ είναι αυστηρή και σε άλλες περιπτώσεις αφαίρεσης ή διακινδύνευσης της ζωής, όπως είναι οι επικίνδυνες δραστηριότητες. Συγκεκριμένα, η γενική θετική υποχρέωση του Κράτους προς θέσπιση νομοθετικού και διοικητικού πλαισίου για την προστασία της ανθρώπινης ζωής εξειδικεύεται με την **υποχρέωση θέσπισης ειδικών κανόνων που αφορούν στη συγκεκριμένη επικίνδυνη δραστηριότητα** σε σχέση με τον κίνδυνο που συνιστά για την ανθρώπινη ζωή, οι οποίοι πρέπει να διέπουν την αδειοδότηση, τη λειτουργία, την ασφάλεια και τους ελέγχους της δραστηριότητας αυτής αλλά και την υποχρέωση ενημέρωσης του κοινού³⁴⁵.

Ενδεικτικά, στην υπόθεση **Oneryildiz κατά Τουρκίας**³⁴⁶, η οποία αφορούσε σε επικίνδυνη χωματερή χωρίς αντίστοιχη ενημέρωση από πλευράς των Αρχών (και παρότι υπήρχε σχετική έκθεση εμπειρογνομόνων), με αποτέλεσμα να γίνει έκρηξη και να επέλθει θάνατος πολλών προσώπων, το ΕΔΔΑ διεπίστωσε παραβίαση του άρθρου 2 ΕΣΔΑ. Συγκεκριμένα, κρίθηκε ότι το νομοθετικό πλαίσιο θα πρέπει να εγγυάται την ασφάλεια και τον έλεγχο τέτοιων δραστηριοτήτων, λαμβάνοντας υπόψη το βαθμό επικινδυνότητας καθώς και το δικαίωμα του κοινού να γνωρίζει τους κινδύνους και να έχει πρόσβαση στην πληροφόρηση³⁴⁷. Επίσης κρίθηκε ότι σε περίπτωση επέλευσης θανάτου ή διακινδύνευσης ζωής, απαιτείται η αυτεπάγγελτη

³⁴³ Hamer κατά Βελγίου, 27.11.2007.

³⁴⁴ Μακαρατζής κατά Ελλάδας, 20.12.2004.

³⁴⁵ Μαγγανάς Α., Χρυσανθάκης Χ., Βανδώρος Δ., Καρατζά Λ., *Η Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, Νομολογία και Ερμηνευτικά Σχόλια*, 3^η έκδοση, Νομική Βιβλιοθήκη, 2011, σ.17.

³⁴⁶ Απόφ. Oneryildiz κατά Τουρκίας, 30.11.2004.

³⁴⁷ Athanassopoulou H., *Contribution of the ECtHR Case Law with regard to Environmental Protection Issues*, Revista De Derecho, Empresa Y Sociedad (REDS), Numero 7, Epoca I, Julio – Diciembre 2015, No 13, σ.164.

διενέργεια επίσημης αποτελεσματικής έρευνας, ενώ το δικαστικό σύστημα πρέπει να εγγυάται τη δυνατότητα ποινική καταστολής εάν – και στο μέτρο που – τα πορίσματα της έρευνας δικαιολογούν τέτοια αντιμετώπιση των υπαιτίων.

Η υπόθεση **Μακαρατζής κατά Ελλάδας**³⁴⁸ αφορούσε στην υπερβολική χρήση όπλων από αστυνομικούς, θέτοντας σε κίνδυνο τη ζωή του καταδιωκόμενου καθώς και στην υποχρέωση των ελληνικών αρχών να παρέχουν στους πολίτες το απαιτούμενο επίπεδο ασφάλειας, ώστε να αποτρέπεται ο κίνδυνος ζωής. Έγινε επίσης δεκτό ότι η διάταξη του άρθρου 2 καλύπτει και τις περιπτώσεις που η χρήση βίας μπορεί να οδηγήσει σε στέρηση της ζωής, δηλαδή τις περιπτώσεις **διακινδύνευσης της ζωής**. Εν προκειμένω, το Δικαστήριο θεώρησε ότι ήταν αναγκαία η χρήση όπλων από τους αστυνομικούς, ωστόσο κατέκρινε το χαώδη τρόπο, με τον οποίο αυτοί χρησιμοποίησαν τα όπλα τους, καταλήγοντας στο συμπέρασμα ότι η παραβίαση συνίσταται στη μη θέσπιση επαρκούς νομοθετικού και διοικητικού πλαισίου, ώστε να παρέχεται στους πολίτες το απαιτούμενο επίπεδο ασφάλειας.

ii. Το άρθρο 8 ΕΣΔΑ

Το άρθρο 8 της ΕΣΔΑ αναφέρεται στο **δικαίωμα σεβασμού της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής** (παρ. 1), ενώ δεν επιτρέπει την επέμβαση δημόσιας αρχής για την άσκηση του δικαιώματος παρά μόνο αν αυτή προβλέπεται από το νόμο και υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις (παρ. 2)³⁴⁹.

Σύμφωνα με την νομολογία του ΕΔΔΑ, η ουσία του **δικαιώματος της «κατοικίας»** κατ' άρθρο 8 ΕΣΔΑ έγκειται στην εξασφάλιση της ειρηνικής απόλαυσης της κατοικίας χωρίς έξωθεν παρενοχλήσεις, στις οποίες συμπεριλαμβάνεται – μεταξύ άλλων – και η διασάλευση της οικιακής ειρήνης που οφείλεται στην περιβαλλοντική ρύπανση ή τον υπερβολικό θόρυβο³⁵⁰. Συνεπώς, ανακύπτει ζήτημα εφαρμογής του άρθρου 8 ΕΣΔΑ, όταν η ζωή ενός

³⁴⁸ Αποφ. Μακαρατζής κατά Ελλάδας, 20.12.2004.

³⁴⁹ Σύμφωνα με το άρθρο 2 ΕΣΔΑ, η επέμβαση θα πρέπει να αποτελεί μέτρο «*αναγκαίο για την εθνική ασφάλεια, τη δημόσια ασφάλεια, την οικονομική ευημερία της χώρας, την προάσπιση της τάξεως και την πρόληψη ποινικών παραβάσεων, την προστασία της υγείας ή της ηθικής ή την προστασία των δικαιωμάτων και ελευθεριών άλλων*».

³⁵⁰ Καραβίας Μ., σε: *Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, Ερμηνεία κατ' άρθρο* (συλλ.), Νομική Βιβλιοθήκη, 2013, σ.337.

ατόμου επηρεάζεται άμεσα και σοβαρά από θόρυβο ή περιβαλλοντική ρύπανση³⁵¹. **Στο πεδίο εφαρμογής της διάταξης εμπίπτει η προστασία από σοβαρή περιβαλλοντική ρύπανση**, η οποία εμποδίζει τα άτομα από το να απολαμβάνουν την κατοικία τους βλάπτοντας έτσι την ιδιωτική και οικογενειακή τους ζωή, έστω και αν η ρύπανση αυτή δεν απειλεί σοβαρά την υγεία τους³⁵². Επομένως, ο προσφεύγων δεν καλείται να αποδείξει την επέλευση πραγματικής βλάβης στην υγεία του ή την αιτιώδη συνάφεια μεταξύ της ρύπανσης και της ζημίας στην υγεία του³⁵³. Αρκεί η ενόχληση να είναι επαρκώς ουσιώδης για να γίνει λόγος για επέμβαση στο δικαίωμα σεβασμού της κατοικίας, ενώ κρίσιμο ρόλο παίζουν οι περιστάσεις, όπως η ένταση και η διάρκεια της ενόχλησης, οι σωματικές και ψυχικές επιπτώσεις καθώς και κατά πόσον η ενόχληση είναι αμελητέα σε σύγκριση με τις καθημερινές περιβαλλοντικές ενοχλήσεις μιας σύγχρονης πόλης³⁵⁴. Συγκεκριμένα, το Κράτος δεν ενάγεται για πράξεις του που έχουν ως αποτέλεσμα τη διασάλευση της οικιακής ειρήνης αλλά **για την παράλειψή του να ρυθμίσει τη συμπεριφορά ατόμων ή τη λειτουργία επιχειρήσεων κατά τρόπο που συνάδει με το δικαίωμα στο σεβασμό της κατοικίας**³⁵⁵.

Στην απόφαση **Lopez Ostra κατά Ισπανίας**³⁵⁶, σχετικά με οχλήσεις και θόρυβο από σταθμό διαχείρισης απορριμμάτων πλησίον της ιδιοκτησίας της προσφεύγουσας, το Δικαστήριο ρητά απεφάνθη ότι υφίσταται παραβίαση του άρθρου 8 ΕΣΔΑ όταν οι γειτονικές οχλήσεις και το πρόβλημα της ηχορύπανσης ξεπερνούν ένα συγκεκριμένο υψηλό όριο ανοχής πέραν του οποίου η παρέμβαση στο δικαίωμα προστασίας της κατοικίας μπορεί να είναι παράνομη και αθέμιτη αν δε δικαιολογείται από μια δίκαιη στάθμιση των εκατέρωθεν συμφερόντων³⁵⁷. Συγκεκριμένα, το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο έκρινε ότι Ισπανικό Κράτος δεν επεδίωξε να επιτύχει μια δίκαιη ισορροπία ανάμεσα στα

³⁵¹ Hatton κατά Ηνωμένου Βασιλείου (Ευρεία Σύνθεση), Lopez Ostra κατά Ισπανίας, 9.12.1994.

³⁵² Taskin κ.ά. κατά Τουρκίας, 10.11.2004.

³⁵³ Di Sarno κ.ά. κατά Ιταλίας, 10.1.2012.

³⁵⁴ Fadeieva κατά Ρωσίας, 9.6.2005.

³⁵⁵ Καραβίας Μ., σε: *Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, Ερμηνεία κατ' άρθρο* (συλλ.), Νομική Βιβλιοθήκη, 2013, σ.338.

³⁵⁶ Αποφ. Lopez Ostra κατά Ισπανίας, 9.12.1994.

³⁵⁷ Προπομπή της απόφασης αυτής απετέλεσε η απόφαση Powell Rayner κατά Ηνωμένου Βασιλείου, 21.2.1990, η οποία αφορούσε στην προσφυγή δύο Άγγλων πολιτών, των οποίων οι ιδιοκτησίες βρίσκονταν πολύ κοντά στο αεροδρόμιο Heathrow, για ζημία από το θόρυβο των αεροπλάνων.

συμφέροντα και την οικονομική ευημερία της πόλης και την ουσιαστική απόλαυση του δικαιώματος της προσφεύγουσας στο σεβασμό της κατοικίας και της προσωπικής και οικογενειακής ζωής. Συνεπώς, σύμφωνα με το Δικαστήριο, **η οικονομική ευημερία μιας περιοχής πρέπει να τελεί σε ισορροπία με την αρχή του σεβασμού της κατοικίας και της ιδιωτικής ζωής των κατοίκων**³⁵⁸. Η απόφαση αυτή ήταν σημαντική και ως προς το ζήτημα της **ηθικής βλάβης**³⁵⁹, καθώς ελήφθη υπόψη η αγχώδης κατάσταση στην οποία περιήλθε η προσφεύγουσα με τη διαπίστωση της σταδιακής επιδείνωσης της υγείας της κόρης της.

Καίριας σημασίας είναι και η απόφαση **Moreno Gomez κατά Ισπανίας**³⁶⁰, η οποία και σηματοδότησε μια σημαντική εξέλιξη της νομολογίας του ΕΔΔΑ σε θέματα για την πρόκληση ηχορύπανσης και κάθε είδους ρύπανσης σε περιοίκους³⁶¹. Η υπόθεση αφορούσε σε έντονες οχλήσεις από θόρυβο εξαιτίας λειτουργίας νυχτερινών κέντρων διασκέδασης (ντισκοτέκ) και μπαρ σε πολύ κοντινή απόσταση από την οικία της προσφεύγουσας. Το ΕΔΔΑ έκρινε ότι στη συγκεκριμένη υπόθεση δεν πρόκειται για παρέμβαση και προσβολή από τις δημόσιες αρχές του δικαιώματος στην κατοικία αλλά **για την αδράνεια των εν λόγω υπηρεσιών να λάβουν μέτρα για την αποφυγή και τη μείωση του θορύβου**. Το Δικαστήριο προέβη στην **εξέταση των συνθηκών**, όπως το μέγεθος της ηχορύπανσης και ο χρόνος (διάρκεια) της προσβολής.

Η απόφαση αυτή αποτελεί σταθμό στη νομολογία του ΕΔΔΑ, καθώς ο σεβασμός στην κατοικία προσδιορίζεται όχι μόνο ως δικαίωμα σε συγκεκριμένο χώρο αλλά ως δικαίωμα στην απόλαυση αυτού του χώρου της ιδιωτικής ζωής³⁶². Ενώ οι προσβολές στο δικαίωμα στην κατοικία δεν αφορούν μόνο στις

³⁵⁸ Μαγγανάς Α., Χρυσανθάκης Χ., Βανδώρος Δ., Καρατζά Λ., *Η Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, Νομολογία και Ερμηνευτικά Σχόλια*, 3^η έκδοση, Νομική Βιβλιοθήκη, 2011, σ.229, όπου παρατηρείται ότι με την απόφαση αυτή το Δικαστήριο «στέγασε» την προστασία του περιβάλλοντος στην ΕΣΔΑ, υπάγοντας αυτήν στο ρυθμιστικό – προστατευτικό πεδίο του άρθρου 8.

³⁵⁹ Athanassopoulou Η., *Contribution of the ECtHR Case Law with regard to Environmental Protection Issues*, Revista De Derecho, Empresa Y Sociedad (REDS), Numero 7, Epoca I, Julio – Diciembre 2015, No 13, σ.165.

³⁶⁰ Αποφ. Moreno Gomez κατά Ισπανίας, 16.2.2005.

³⁶¹ Αθανασοπούλου Χ., *Σχόλιο επί της αποφάσεως Moreno Gomez κατά Ισπανίας του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ), της 16/2/2005*, Ανεξάρτητη Αρχή 1(2006), σ.149.

³⁶² Αθανασοπούλου Χ., ό.π., σ.151.

υλικές ζημιές ή εκείνες που σχετίζονται με τη σωματική ακεραιότητα αλλά και στις μη υλικές ζημιές, προερχόμενες από θόρυβο, εκπομπές, δυσάρεστες οσμές και άλλες προσβολές που μπορούν να πλήξουν ένα άτομο και το δικαίωμά του στην κατοικία³⁶³.

Στην απόφαση **Κυρτάτου κατά Ελλάδας**³⁶⁴ έγινε δεκτό ότι η **διάταξη του άρθρου 8 ΕΣΔΑ δεν καθιερώνει ένα γενικού χαρακτήρα δικαίωμα στο περιβάλλον**. Συγκεκριμένα, οι προσφεύγοντες υποστήριξαν ότι η μη συμμόρφωση των αρχών προς δύο αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας, οι οποίες ακύρωναν οικοδομικές άδειες κοντά σε υδροβιότοπο, ο οποίος γειτνιάζει με το ακίνητό τους, συνιστούσε επέμβαση στο δικαίωμα σεβασμού της κατοικίας τους, αφού η πολεοδομική ανάπτυξη είχε ως αποτέλεσμα την υποβάθμιση του φυσικού περιβάλλοντος της περιοχής, η οποία είχε χάσει πλέον το φυσικό της κάλλος. Το Δικαστήριο υπογράμμισε ότι το κρίσιμο στοιχείο περί της ύπαρξης ή μη παραβίασης του άρθρου 8 είναι «*η ύπαρξη επιβλαβούς επίδρασης στην ιδιωτική ή οικογενειακή ζωή ενός ατόμου και όχι απλά και μόνο η γενική υποβάθμιση του περιβάλλοντος. Ούτε το άρθρο 8 ούτε κανένα άλλο άρθρο της Σύμβασης έχουν ως ειδικό σκοπό την παροχή γενικής προστασίας του περιβάλλοντος αυτού καθ' εαυτό*»³⁶⁵.

Στην υπόθεση **Tatar κατά Ρουμανίας**³⁶⁶, η οποία αφορούσε σε περιβαλλοντική καταστροφή και επιδείνωση της υγείας των προσφευγόντων από λειτουργία ορυχείου χρυσού, το Δικαστήριο – μπαίνοντας στην ουσία της υπόθεσης – έκρινε ότι το άρθρο 8 μπορεί να εφαρμοσθεί σε περιπτώσεις που αφορούν στο περιβάλλον είτε η μόλυνση προέρχεται κατευθείαν από το Κράτος είτε η ευθύνη του τελευταίου προκύπτει από την έλλειψη κατάλληλης νομοθετικής ρύθμισης της δραστηριότητας του ιδιωτικού τομέα³⁶⁷. Κατά συνέπεια, η θετική υποχρέωση του Κράτους να λάβει όλα τα απαραίτητα μέτρα

³⁶³ Αθανασοπούλου Χ., *Σχόλιο επί της απόφασης Moreno Gomez κατά Ισπανίας του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ), της 16/2/2005*, Ανεξάρτητη Αρχή 1(2006), η οποία επισημαίνει ότι η εν λόγω απόφαση αποτελεί σημαντική εξέλιξη και για την ελληνική έννομη τάξη, λαμβανομένου υπόψη ότι η ηχορύπανση από τα κέντρα διασκέδασης αποτελεί κοινωνική μάστιγα στη χώρα μας ενώ οι όμοροι ιδιοκτήτες μένουν συχνά ανυπεράσπιστοι από αυτές τις προσβολές (σ.154).

³⁶⁴ Kyrtatos κατά Ελλάδος, 22.5.2003.

³⁶⁵ Kyrtatos κατά Ελλάδος, 22.5.2003, παρ. 53.

³⁶⁶ Αποφ. Tatar κατά Ρουμανίας, 27.1.2009.

³⁶⁷ Μαγγανάς Α., Χρυσανθάκης Χ., Βανδώρος Δ., Καρατζά Λ., *Η Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, Νομολογία και Ερμηνευτικά Σχόλια*, 3^η έκδοση, Νομική Βιβλιοθήκη, σ.219.

για να προστατεύσει τα δικαιώματα που αναγνωρίζει το άρθρο 8 συνίσταται στο **ότι πρέπει να θέσει σε ισχύ ένα νομοθετικό και διοικητικό πλαίσιο για την πρόληψη των καταστροφών του περιβάλλοντος ή των βλαβών στην υγεία**³⁶⁸. Ενώ στη σχετική υπόθεση **Fadeieva κατά Ρωσίας**³⁶⁹, η οποία αφορούσε σε ανθρακωρυχείο που είχε επιπτώσεις σε κατοίκους της περιοχής, κρίθηκε επίσης ότι οι δημόσιες αρχές δεν έλαβαν τα απαραίτητα μέτρα (για 12 χρόνια) με αποτέλεσμα οι συγκεντρώσεις τοξικών ουσιών στην ατμόσφαιρα να επιβαρύνουν την υγεία των κατοίκων. Συγκεκριμένα, το Δικαστήριο έλαβε υπόψη την υπέρβαση των ανεκτών ορίων, τις συνθήκες της περιοχής αλλά και **την αδράνεια των δημοσίων αρχών**, οι οποίες δεν εφάρμοζαν δικαστικές αποφάσεις³⁷⁰.

Σημειωτέον ότι κατά τη νομολογία του ΕΔΔΑ στην υπόθεση **Φωτοπούλου κατά Ελλάδας**³⁷¹, η προσβολή του άρθρου 8 συνδέεται με το άρθρο 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου ΕΣΔΑ ως προς την προστασία του δικαιώματος στην ιδιοκτησία³⁷². Σύμφωνα με την απόφαση, η άρνηση των αρμοδίων υπηρεσιών να προχωρήσουν στην εκτέλεση της κατεδάφισης τοιχίου, το οποίο όχι μόνο στερούσε την προσφεύγουσα από τη θέα στη θάλασσα και μείωνε την αξία του ακινήτου της αλλά αλλοίωνε και τον παραδοσιακό χαρακτήρα της περιοχής, συνιστά παραβίαση της απόλαυσης του δικαιώματος στην ιδιοκτησία και – ως εκ τούτου – παραβίαση του άρθρου 1 παρ. 1 ΠΠΠ ΕΣΔΑ³⁷³.

iii. Το άρθρο 10 ΕΣΔΑ

Το άρθρο 10 της ΕΣΔΑ ορίζει ότι κάθε πρόσωπο έχει **δικαίωμα στην ελευθερία της έκφρασης** (άρθρο 10 παρ. 1α ΕΣΔΑ). Από τη διάταξη του άρθρου 10 απορρέει **το δικαίωμα πρόσβασης στη περιβαλλοντική πληροφορία**. Η Διοίκηση υποχρεούται να παρέχει στους πολίτες όλες τις

³⁶⁸ Μαγγανάς Α., Χρυσανθάκης Χ., Βανδώρος Δ., Καρατζά Λ., *Η Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, Νομολογία και Ερμηνευτικά Σχόλια*, 3^η έκδοση, Νομική Βιβλιοθήκη, σ.220.

³⁶⁹ Fadeieva κατά Ρωσίας, 9.6.2005.

³⁷⁰ Athanassopoulou Η., *Contribution of the ECTHR Case Law with regard to Environmental Protection Issues*, Revista De Derecho, Empresa Y Sociedad (REDS), Numero 7, Epoca I, Julio – Diciembre 2015, No 13, σ.166.

³⁷¹ Αποφ. Φωτοπούλου κατά Ελλάδας, 18.2.2005.

³⁷² Αθανασοπούλου Χ., *Σχόλιο επί της αποφάσεως Moreno Gomez κατά Ισπανίας του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ), της 16/2/2005*, Ανεξάρτητη Αρχή 1(2006), σ.153.

³⁷³ Αθανασοπούλου Χ., ό.π., σ.153-154.

απαραίτητες πληροφορίες που διαθέτει για την κατάσταση των επί μέρους παραμέτρων του περιβάλλοντος καθώς και όλα τα μέτρα που προτίθεται να λάβει για την προστασία του³⁷⁴. Συγκεκριμένα, εφόσον η περιβαλλοντική ρύπανση συνιστά απειλή για την υγεία των κατοίκων, το Κράτος αποκτά θετική υποχρέωση να καταστήσει προσβάσιμες στα θιγόμενα πρόσωπα όλες τις πληροφορίες σχετικά με την πηγή της ρύπανσης. Ανάλογο δικαίωμα προβλέπεται επιπλέον και στην εσωτερική έννομη τάξη, τόσο στο άρθρο 10 παρ. 3 του Συντάγματος, όπου προβλέπεται γενικό δικαίωμα πληροφόρησης όσο και στο άρθρο 5 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (ενεργητική και παθητική πληροφόρηση)³⁷⁵.

Στην απόφαση **Anna Maria Guerra κατά Ιταλίας**³⁷⁶, το Δικαστήριο έκρινε ότι προκύπτει υποχρέωση του Κράτους για πρόσβαση στην περιβαλλοντική πληροφορία και ότι **οι δημόσιες αρχές οφείλουν να ενημερώνουν τους πολίτες σχετικά με πιθανούς περιβαλλοντικούς κινδύνους**. Συγκεκριμένα, πρόκειται για περίπτωση καταδίκης της Ιταλίας διότι δεν παρείχε στους προσφεύγοντες επαρκείς πληροφορίες σχετικά με τους κινδύνους που εγκυμονούσε για την υγεία τους η ρύπανση που προερχόταν από τη λειτουργία βιομηχανίας χημικών στην περιοχή διαμονής τους³⁷⁷. Εν προκειμένω, ενώ υφίστατο παραβίαση του άρθρου 8 ΕΣΔΑ, δεν υπήρχε η κατάλληλη ενημέρωση από τις δημόσιες αρχές, κατά τρόπο που οδηγούσε σε παραβίαση του άρθρου 10 ΕΣΔΑ.

4.1.3.ΕΣΔΑ και ιδιοκτησία

Τα περιουσιακά δικαιώματα, κατά την έννοια του **άρθρου 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ**, τυγχάνουν προνομιακής προστασίας. Κατά τη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου, το άρθρο 1 ΠΠΠ ΕΣΔΑ καθιερώνει την προστασία της αρχής της ειρηνικής απόλαυσης της περιουσίας γενικώς, η οποία προϋποθέτει την τήρηση της ισορροπίας μεταξύ των

³⁷⁴ Σμπώκος Γ.Χ., *Εφαρμογές Μέτρων Περιβαλλοντικής Προστασίας – Κρατική ρύθμιση και αυτορρύθμιση*, Νομική Βιβλιοθήκη, 2011, σ.115-116.

³⁷⁵ Βλ. σχετ. και άρθρα 4 και 5 της Συνθήκης του Άαρχους του 1998.

³⁷⁶ Anna Maria Guerra κατά Ιταλίας, 19.2.1998.

³⁷⁷ Athanassopoulou H., *Contribution of the ECtHR Case Law with regard to Environmental Protection Issues*, Revista De Derecho, Empresa Y Sociedad (REDS), Numero 7, Epoca I, Julio – Diciembre 2015, No 13, σ.168.

απαιτήσεων του γενικού συμφέροντος και της προστασίας του δικαιώματος στην περιουσία του ατόμου³⁷⁸. Το κρίσιμο σημείο για τη θεμελίωση ευθύνης του Κράτους για τη «**διατάραξη της δίκαιης ισορροπίας**» έγκειται στο κατά πόσον με το περιοριστικό της περιουσίας μέτρο επιβάλλεται δυσανάλογο βάρος στους ιδιώτες³⁷⁹. Συνεπώς, κατά παγία νομολογία του Δικαστηρίου, η κατάληψη της ιδιοκτησίας χωρίς καταβολή κάποιου ποσού, αντιστοίχου προς την αξία της καταλαμβανόμενης ιδιοκτησίας (de facto απαλλοτρίωση)³⁸⁰ αποτελεί δυσανάλογη επέμβαση των κρατικών οργάνων στην ιδιωτική περιουσία³⁸¹, ενώ η πλήρης έλλειψη αποζημίωσης θεμελιώνει – καταρχήν – λόγο ευθύνης του Κράτους κατά παράβαση του άρθρου 1 ΠΠΠ ΕΣΔΑ³⁸².

Σύνηθες φαινόμενο στη νομολογία των διοικητικών δικαστηρίων αποτελούν οι αξιώσεις αποζημίωσης με αφορμή την επιβολή περιορισμών για λόγου προστασίας του περιβάλλοντος. Οι εν λόγω περιορισμοί καίτοι δεν καταλήγουν στην πλήρη αποξένωση του ιδιοκτήτη από το ακίνητό του, δηλαδή στην απαλλοτρίωσή του, εμποδίζουν – εντούτοις - την ελεύθερη χρήση και εκμετάλλευσή του³⁸³. Η σχετική νομολογία αναδεικνύει ως καθοριστικό ζήτημα εν προκειμένω τον «**προορισμό**» του ακινήτου³⁸⁴. Προκειμένου για ακίνητα εντός σχεδίου πόλεως δεν αμφισβητείται ο προορισμός τους προς δόμηση. Ωστόσο, αν το ακίνητο βρίσκεται εκτός σχεδίου πόλεως, η κατά «προορισμό» χρήση του, κατά τη νομολογία, περιορίζεται στην αγροτική, την κτηνοτροφική ή

³⁷⁸ Athanassopoulou H., *Contribution of the ECtHR Case Law with regard to Environmental Protection Issues*, Revista De Derecho, Empresa Y Sociedad (REDS), Numero 7, Epoca I, Julio – Diciembre 2015, No 13, σ.169.

³⁷⁹ Athanassopoulou H., ό.π., σ.170· βλ. επίσης Παναγιωτόπουλο Γ., *Αστική ευθύνη του κράτους και Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου*, ΕφημΔΔ – 2/2006, σ.246.

³⁸⁰ Βλ. και Ρόζο Ν., *Παρατηρήσεις στις αποφάσεις ΕΔΔΑ 1.6.2006, 6.12.2007 – Εταιρεία «Ζάντε Μαραθονήσι ΑΕ» κατά Ελλάδος, 21.2.2008 – Ανώνυμη Τουριστική Εταιρεία «Ξενοδοχεία Κρήτης» κατά Ελλάδος*, ΘΠΔΔ 4/2008, σ.479, όπου επισημαίνεται ότι επιτρέπεται από το Σύνταγμα και το νόμο η de facto απαλλοτρίωση, όπως ακριβώς και η κλασική απαλλοτρίωση, πάντα όμως υπό την προϋπόθεση ότι θα καταβληθεί αποζημίωση ενόψει της ζημίας που υφίσταται ο ιδιοκτήτης λόγω της αναίρεσης του προορισμού της ιδιοκτησίας του ή της μεταβολής του.

³⁸¹ Βλ. σχετ. και την απόφαση Πιαλόπουλος κ.ά. κατά Ελλάδας, 15.5.2001, όπου κρίθηκε ότι οι προσφεύγοντες στερήθηκαν του δικαιώματος απόλαυσης της ιδιοκτησίας τους επί μακρό χρονικό διάστημα χωρίς την καταβολή αποζημίωσης κατά παραβίαση του άρθρου 1 ΠΠΠ ΕΣΔΑ.

³⁸² Παναγιωτόπουλος Γ., *Αστική ευθύνη του κράτους και Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου*, ΕφημΔΔ – 2/2006, σ.246.

³⁸³ Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελούν οι περιορισμοί με κανονιστικές κυρίως πράξεις για λόγους προστασίας του φυσικού περιβάλλοντος.

³⁸⁴ Βλ. σχετ. και Ρόζος Ν., *Πολεοδομικό δίκαιο και περιορισμοί της ιδιοκτησίας, Ο πρωτογενής καθορισμός του περιεχομένου της κυριότητας επί ακινήτων και ειδικών αγαθών και οι περαιτέρω περιορισμοί του*, www.nomosphysis.org.gr, Ιούλιος 2007.

τη δασοπονική του εκμετάλλευση. Ο διαχωρισμός αυτός, ερειδόμενος στο άρθρο 24 παρ. 2 Σ, συνεπάγεται ότι η δόμηση των εκτός σχεδίου πόλεως ακινήτων αποτελεί την εξαίρεση, η οποία δε λαμβάνεται υπόψη ούτε ως προς τον έλεγχο της νομιμότητας ή της έντασης των επιβαλλόμενων περιορισμών ούτε ως προς τον καθορισμό της αποζημίωσης του θιγόμενου ιδιοκτήτη³⁸⁵. Ωστόσο, το ΕΔΔΑ με τρεις αποφάσεις του (Z.A.N.T.E Marathonisi κατά Ελλάδος, της 6.12.2007, Anonymos Touristiki Etairia Xenodocheia Kritis κατά Ελλάδος της 21.2.2008 και Theodoraki et autres κατά Ελλάδος της 11.12.2008) **έκρινε μη συμβατή την παραπάνω νομολογία με το άρθρο 1 ΠΠ ΕΣΔΑ.**

Συγκεκριμένα κρίθηκε ότι η παραδοχή εκ μέρους του εθνικού δικαστή περί αποκλειστικού «προορισμού» για αγροτική εκμετάλλευση κάθε έκτασης που βρίσκεται εκτός σχεδίου πόλεως, καταλήγει να λειτουργεί ως ένα **αμάχητο τεκμήριο εξαιρετικής αυστηρότητας**³⁸⁶, το οποίο παραβλέπει τις ιδιαιτερότητες κάθε ακινήτου αλλά και της περιοχής όπου αυτό βρίσκεται³⁸⁷. Ειδικότερα, σε περιπτώσεις που η νομοθεσία επιτρέπει τη δόμηση ενός ακινήτου, όπως – κατά κανόνα – συμβαίνει με τη δόμηση εκτός σχεδίου, η σχετική απαγόρευση από το νομοθέτη συνιστά περιορισμό της ιδιοκτησίας. Ο περιορισμός αυτός είναι καταρχήν νόμιμος, όταν επιβάλλεται για λόγους προστασίας του περιβάλλοντος (ή χωροταξικής πολιτικής), ωστόσο δεν απαλλάσσει το Κράτος ούτε από την υποχρέωση αποζημίωσης στους θιγόμενους, αν θίγεται υπέρμετρα το δικαίωμα ιδιοκτησίας τους, ούτε από την υποχρέωση τήρησης της αρχής της αναλογικότητας. Κρίθηκε σχετικώς ότι η άκαμπτη χρήση ενός τόσο ευρέως και απροσδιορίστου όρου όπως ο «προορισμός» ενός ακινήτου δεν επιτρέπει στον εθνικό δικαστή να λάβει υπόψη του τις ειδικές κανονιστικές ρυθμίσεις που διήπαν την εκμετάλλευσή του πριν από την επιβολή των περιορισμών κατά τρόπο με τον οποίο

³⁸⁵ Κιουσοπούλου Λ., *Ο «προορισμός» της εκτός σχεδίου δόμησης ιδιοκτησίας: ένα ακόμη αμάχητο τεκμήριο σε δοκιμασία*, www.nomosphysis.org.gr, 14.5.2009.

³⁸⁶ Βλ. και Κιουσοπούλου Λ., ό.π., όπου επισημαίνεται η απαρέσκεια του ΕΔΔΑ απέναντι στα αμάχητα τεκμήρια που εισάγει η ελληνική έννομη τάξη, κρίνοντας ότι τόσο αυτά όσο και οι αξιωματικού χαρακτήρα δικαστικές κρίσεις δεν είναι συμβατά προς τις διατάξεις της ΕΣΔΑ.

³⁸⁷ Βλ. contra Ρόζο Ν., *Παρατηρήσεις στις αποφάσεις ΕΔΔΑ 1.6.2006, 6.12.2007 – Εταιρεία «Ζάντε Μαραθονήσι ΑΕ» κατά Ελλάδος, 21.2.2008 – Ανώνυμη Τουριστική Εταιρεία «Ξενοδοχεία Κρήτης» κατά Ελλάδος*, ΘΠΔΔ 4/2008, σ.483, ο οποίος σημειώνει ότι δεν εισάγεται – εν προκειμένω – κανένα αμάχητο τεκμήριο που αδιαφορεί για τις ιδιομορφίες κάθε εκτάσεως, αφού ενόψει αυτών ακριβώς των ιδιομορφιών κάθε περιοχής καθορίζεται ο προορισμός των ακινήτων και η κρινόμενη ή μη κατά περίπτωση ζημία.

διαρρηγνύεται η δίκαιη ισορροπία μεταξύ του δημοσίου και του ιδιωτικού συμφέροντος.

Σημειώνεται πάντως ότι το ΕΔΔΑ δεν αμφισβητεί τη νομιμότητα των περιορισμών στο δικαίωμα ιδιοκτησίας για λόγους χωροταξικούς, πολεοδομικούς ή εν γένει προστασίας του περιβάλλοντος κατά τρόπο που να απαξιώνει το άρθρο 24 του Συντάγματος χάριν του δικαιώματος ιδιοκτησίας, εφόσον δεν τίθεται εν αμφιβόλω ότι η ορθολογική ρύθμιση του χώρου προϋποθέτει τη διάκριση των ακινήτων σε αστικά και μη και την εξ αυτού του λόγου διαφοροποίηση της μεταχείρισής τους αλλά και του περιεχομένου των επ' αυτών δικαιωμάτων³⁸⁸.

Ένα άλλο ζήτημα με το οποίο ασχολήθηκε το Δικαστήριο στις παραπάνω υποθέσεις ήταν η τήρηση της αρχής της αναλογικότητας ως προς την εφαρμογή του «προορισμού» των ακινήτων. Το ΕΔΔΑ έκρινε **ότι παραβιάστηκε η αρχή της αναλογικότητας** μετά από ενδελεχή έρευνα των πραγματικών περιστατικών σε καθεμία από τις τρεις υποθέσεις. Μάλιστα σε δύο από τις τρεις περιπτώσεις, σημαντικό ρόλο φαίνεται να έπαιξε το γεγονός ότι οι θιγόμενοι ιδιοκτήτες ήταν εταιρείες δραστηριοποιούμενες στον τουρισμό, ότι είχαν επιδιώξει επί μακρό χρονικό διάστημα και επιμόνως την επίτευξη του σκοπού τους, ότι το ελληνικό Κράτος είχε επιδείξει αντιφατική και περιφρονητική προς τις προσφεύγουσες εταιρίες συμπεριφορά κλπ³⁸⁹.

Συμπερασματικά, οι εν λόγω αποφάσεις του ΕΔΔΑ, **δεν αναγνωρίζουν ένα γενικό δικαίωμα αποζημίωσης** για κάθε περίπτωση περιορισμού στο δικαίωμα ιδιοκτησίας ακινήτων που βρίσκονται εκτός σχεδίου πόλεως, ούτε

³⁸⁸ Βλ. Κιουσοπούλου Λ., *Ο «προορισμός» της εκτός σχεδίου δόμησης ιδιοκτησίας: ένα ακόμη αμάχητο τεκμήριο σε δοκιμασία*, www.nomosphysis.org.gr, 14.5.2009, η οποία επισημαίνει ότι – υπό αυτό το πρίσμα – «ουδεμία διάσταση παρατηρείται ανάμεσα στη νομολογία του ΕΔΔΑ και σε εκείνη των ελληνικών δικαστηρίων, ούτε ασφαλώς τίθεται ζήτημα αναθεώρησης του κατά τα ανωτέρω διαχωρισμού των ακινήτων αναλόγως προς τη θέση τους».

³⁸⁹ Κιουσοπούλου Λ., ό.π.: βλ. contra Ρόζο Ν., *Παρατηρήσεις στις αποφάσεις ΕΔΔΑ 1.6.2006, 6.12.2007 – Εταιρεία «Ζάντε Μαραθονήσι ΑΕ» κατά Ελλάδος, 21.2.2008 – Ανώνυμη Τουριστική Εταιρεία «Ξενοδοχεία Κρήτης» κατά Ελλάδος, ΘΠΔΔ 4/2008, σ.482, ο οποίος υποστηρίζει ότι δεν παραβιάζεται η αρχή της εμπιστοσύνης ως προς το καθεστώς που ίσχυε κατά το χρόνο κτήσεως της κυριότητας του ακινήτου και τη δυνατότητα οικοδομήσεώς του από τις προσφεύγουσες, δεδομένου ότι η καταρχήν δυνατότητα οικοδομήσεως δε συνεπάγεται ότι αρκεί, ειδικά για την ανέγερση ξενοδοχείου, προκειμένου να εκδοθεί η αντίστοιχη οικοδομική άδεια αλλά, αντιθέτως, απαιτείται έγκριση κατ' ενάσκηση διακριτικής ευχέρειας, με συνέπεια να μην έχει δημιουργηθεί κατάσταση εμπιστοσύνης αλλά μόνο ύπαρξη προσδοκιών.*

συνεπάγονται την αθρόα και άνευ προϋποθέσεων αναγνώριση αξιώσεων των θιγόμενων ιδιοκτητών. Ωστόσο, επιβάλλουν την εγκατάλειψη από το Συμβούλιο της Επικρατείας του «προορισμού» των ακινήτων, ως μιας «κεκτημένης» κρίσης αξιωματικού χαρακτήρα για τη διάγνωση των σχετικών διαφορών, καλώντας τον εθνικό δικαστή να επιδείξει μεγαλύτερη ελαστικότητα και ευελιξία³⁹⁰.

Ενδιαφέρον παρουσιάζει και η (επί του παραδεκτού) κρίση του Δικαστηρίου³⁹¹ περί ορθής χρήσεως των ενδίκων βοηθημάτων από την πλευρά της προσφεύγουσας εταιρείας, το οποίο έκρινε αφενός ότι το πεδίο εφαρμογής του ενδίκου βοηθήματος του άρθρου 22 Ν 1650/1986 για τη χορήγηση αποζημίωσης για στέρηση χρήσεως της ιδιοκτησίας καθώς και τα εν δυνάμει αποτελέσματά του είναι προδήλως πιο περιορισμένα εκείνων της αγωγής του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ και αφετέρου ότι το εν λόγω άρθρο δεν επιβάλλει τη συνδρομή των τριών επιπλέον προϋποθέσεων που επιβάλλει το άρθρο 22 Ν1650/1986 αλλά αρκείται στην παρανομία της ζημιογόνου πράξης. Η κρίση του αυτή αιτιολογείται με το επιχείρημα ότι το άρθρο 22 Ν 1650/1986 προϋποθέτει την έκδοση προεδρικού διατάγματος εφαρμογής του αλλά και διότι η αποζημίωση ανήκει στη διακριτική ευχέρεια της Διοίκησης. Ωστόσο, **η επιχειρηματολογία αυτή του ΕΔΔΑ φαίνεται προβληματική**, αφού σύμφωνα με τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, έχει κριθεί ότι η υποχρέωση αποζημίωσης κατά το άρθρο 22 Ν 1650/1986 ούτε εξαρτάται από την έκδοση του προεδρικού διατάγματος αυτού, διότι διαφορετικά θα παραβιάζονταν οι συνταγματικές αρχές της ισότητας των πολιτών ενώπιον των δημοσίων βαρών και της αναλογικότητας καθώς και το άρθρο 1 του Πρώτου Πρωτοκόλλου³⁹², ούτε ανήκει απλώς στη διακριτική ευχέρεια της Διοίκησης αλλά γεννάται αξίωσή του προς αποζημίωση που θεμελιώνεται στη διάταξη αυτή, αδιαφόρως αν έχει περιληφθεί σχετική ρήτρα στην κανονιστική πράξη επιβολής των περιοριστικών όρων και απαγορεύσεων.

³⁹⁰ Κιουσοπούλου Λ., *Ο «προορισμός» της εκτός σχεδίου δόμησης ιδιοκτησίας: ένα ακόμη αμάχητο τεκμήριο σε δοκιμασία*, www.nomosphysis.org.gr, 14.5.2009.

³⁹¹ Απόφ. ΕΔΔΑ, Προσφυγή 14216/2003 απόφ. 1.6.2006, Εταιρεία «Zante Μαραθονήσι ΑΕ» κατά Ελλάδος.

³⁹² ΣτΕ 1746/2005.

Τέλος, προβληματισμό προκαλεί και η μη χρήση – από πλευράς των θιγομένων – του άρθρου 22 Ν 1650/1986 ως νομικής βάσης θεμελίωσης των αξιώσεων τους³⁹³, δεδομένου ότι η εν λόγω διάταξη δεν απαιτεί το στοιχείο του παρανόμου που προβλέπεται στο άρθρο 105 ΕισΝΑΚ, καθιστώντας μάλλον ευκολότερη τη διεκδίκηση αποζημίωσης, ενώ ουδόλως επηρεάζεται εξ αυτού η κρίση επί του αιτήματος της αποζημίωσης, το οποίο θα κριθεί κατά τον ίδιο τρόπο³⁹⁴. Η αποκλειστική θεμελίωση της αξίωσης αποζημίωσης της προσφεύγουσας στο άρθρο 105 ΕισΝΑΚ εγείρει και το ερώτημα **κατά πόσον αυτή είχε τελικώς εξαντλήσει τα εθνικά ένδικα μέσα**, ενώ προβληματισμό προκαλεί και η μη χρήση ενός ενδίκου βοηθήματος ως λόγου για να θεωρηθεί αυτό «μη πρόσφορο»³⁹⁵.

4.2.Περιβαλλοντική ευθύνη και άρθρο 105 ΕισΝΑΚ

4.2.1.Η Οδηγία 2004/35/ΕΚ και η αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει»

Η Οδηγία 2004/35/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη όσον αφορά στην πρόληψη και αποκατάσταση περιβαλλοντικής ζημίας εκδόθηκε για την αποτελεσματική καθιέρωση ενός καθεστώτος περιβαλλοντικής ευθύνης με βάση αφενός την αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει»³⁹⁶³⁹⁷ και αφετέρου την αρχή της αειφόρου ανάπτυξης³⁹⁸. Σύμφωνα με την κατευθυντήρια γραμμή της Οδηγίας, ο φορέας εκμετάλλευσης, η δραστηριότητα του οποίου προκάλεσε περιβαλλοντική ζημία ή άμεσο κίνδυνο ανάλογης ζημίας, είναι οικονομικά υπεύθυνος προς

³⁹³ Βλ. σκ. 2 της ΣτΕ 3135/2002 και 27 της 6.12.2007 απόφασης του ΕΔΔΑ, σύμφωνα με τις οποίες η προσφεύγουσα «διευκρίνισε με υπόμνημά της ότι την αξίωση αποζημιώσεως θεμελιώνει αποκλειστικά στον παράνομο χαρακτήρα των διοικητικών πράξεων και ουδέποτε υπέβαλε αίτημα αποζημιώσεως με βάση το άρθρο 22 του Ν 1650/1986».

³⁹⁴ Ρόζος Ν., Παρατηρήσεις στις αποφάσεις ΕΔΔΑ 1.6.2006, 6.12.2007 – Εταιρεία «Ζάντε Μαραθονήσι ΑΕ» κατά Ελλάδος, 21.2.2008 – Ανώνυμη Τουριστική Εταιρεία «Ξενοδοχεία Κρήτης» κατά Ελλάδος, ΘΠΔΔ 4/2008, σ.481.

³⁹⁵ Βλ. και Ρόζο Ν., ό.π., σ.481-482, ο οποίος καταλήγει ότι «εν όψει όλων αυτών, το Δικαστήριο ερμηνεύει διαφορετικά τον εθνικό νόμο από τα εθνικά δικαστήρια και δεν περιορίζεται στην κρίση αν οι έννομες συνέπειες της ερμηνείας των εθνικών διατάξεων από τα εθνικά δικαστήρια είναι συμβατές προς την ΕΣΔΑ».

³⁹⁶ Άρθρο 174 παρ. 2 ΣυνθΕΚ.

³⁹⁷ Για τη θεωρητική βάση της αρχής «ο ρυπαίνων πληρώνει» βλ. και Σμπώκο Γ.Χ., *Εφαρμογές Μέτρων Περιβαλλοντικής Προστασίας, Κρατική ρύθμιση και αυτορρύθμιση*, Νομική Βιβλιοθήκη, 2011, σ.73.

³⁹⁸ Κουτούπα – Ρεγκάκου Ε., *Η Οδηγία 2004/35 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη όσον αφορά την πρόληψη και την αποκατάσταση περιβαλλοντικής ζημίας*, σε: *Περιβαλλοντική Ευθύνη – Θεωρητικές Εξελίξεις και ζητήματα εφαρμογής* (συλλ.), Δικηγορικός Σύλλογος Πειραιά, Νομική Βιβλιοθήκη, 2010,σ.183.

αποκατάσταση της ζημίας, έτσι ώστε να παρακινούνται οι φορείς εκμετάλλευσης να λαμβάνουν μέτρα και να αναπτύσσουν πρακτικές που να αποσκοπούν στην ελαχιστοποίηση των κινδύνων περιβαλλοντικής ζημίας³⁹⁹.

Η Οδηγία εισάγει την έννοια της **περιβαλλοντικής ζημίας** που καλύπτει ζημιές όχι μόνο σε πρόσωπα ή αγαθά αλλά και στη φύση, θεσπίζει καθεστώς **αντικειμενικής ευθύνης** για ζημιές από επικίνδυνες δραστηριότητες και θεσπίζει **μηχανισμό ευθύνης Δημοσίου Δικαίου** στο βαθμό που εμπλέκει και τις δημόσιες αρχές είτε στο στάδιο της εποπτείας τήρησης των υποχρεώσεων των φορέων εκμετάλλευσης είτε στην υποχρέωση αυτενέργειας των ιδίων. Η Οδηγία 2004/35/EK ενσωματώθηκε στην ελληνική έννομη τάξη με το ΠΔ 148/2009⁴⁰⁰, το οποίο εκδόθηκε κατόπιν προσφυγής της Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά της Ελλάδας και της συνακόλουθης απόφασης του ΔΕΚ⁴⁰¹ περί παραβίασης συμμόρφωσης της Ελληνικής Δημοκρατίας⁴⁰².

Σύμφωνα με την Οδηγία, η ζημία θα πρέπει να είναι συγκεκριμένη, να μπορεί να προσδιορισθεί ποσοτικά και θα πρέπει να μπορεί να αποδειχθεί η αιτιώδης συνάφεια μεταξύ της ζημίας και του ή των ρυπαντών. Συνεπώς, η ευθύνη δεν αποτελεί το κατάλληλο μέσο για την αντιμετώπιση της ευρέως διαδεδομένης και διάχυτης ρύπανσης, εφόσον είναι αδύνατη η σύνδεση των αρνητικών περιβαλλοντικών επιπτώσεων με πράξεις ή παραλείψεις συγκεκριμένων παραγόντων⁴⁰³. Επίσης, η Οδηγία δεν εφαρμόζεται σε περιπτώσεις προσωπικής βλάβης, ζημίας ιδιωτικής περιουσίας ή οποιασδήποτε οικονομικής απώλειας και δεν επηρεάζει ενδεχόμενα δικαιώματα όσον αφορά ζημιές του είδους αυτού ενώ **αναγνωρίζει έμμεσα την**

³⁹⁹ Καρακώστας Ι.Κ., *Περιβάλλον και Δίκαιο: δίκαιο διαχείρισης και προστασίας των περιβαλλοντικών αγαθών*, 3^η έκδοση, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2011, σ. 44-45.

⁴⁰⁰ Πρόκειται για το ΠΔ 148/2009 «Περιβαλλοντική ευθύνη για την πρόληψη και την αποκατάσταση των ζημιών στο περιβάλλον – Εναρμόνιση με την Οδηγία 2004/35/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 21^{ης} Απριλίου 2004, όπως ισχύει» (Α' 190/29.9.2009).

⁴⁰¹ ΔΕΚ C-368/08 της 19.5.2009.

⁴⁰² Πούλη Σ., Κουρέντη Χ., Μαργαρίτης Γ., Μπούζας Δ., Δημητριάδου Ο., Λεβάντης Ε.Ν., *Η εφαρμογή της Οδηγίας για την περιβαλλοντική ευθύνη στην Ελλάδα (θεωρία και πραγματικότητα)*, ΠερΔικ 1/2015, σ.32.

⁴⁰³ Τάχος Α.Ι., *Δίκαιο προστασίας του περιβάλλοντος*, 6^η Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2006, σ.133.

αστική ευθύνη, υπό την έννοια και τη μέθοδο της «επανόρθωσης», δηλαδή της αποκατάστασης⁴⁰⁴.

Οι περιβαλλοντικές ζημιές που εμπίπτουν στην Οδηγία αφορούν άμεσες ή έμμεσες ζημιές που προκαλούνται στο υδάτινο περιβάλλον, στα είδη και στα φυσικά ενδιαιτήματα καθώς και στην άμεση ή έμμεση μόλυνση του εδάφους, η οποία δημιουργεί σοβαρό κίνδυνο για την ανθρώπινη υγεία⁴⁰⁵. Η Οδηγία θεσπίζει ένα **διπλό καθεστώς ευθύνης**: αντικειμενική ευθύνη για περιπτώσεις ζημίας (ή επικείμενη απειλή τέτοιας) από επικίνδυνες ή εν δυνάμει επικίνδυνες επαγγελματικές δραστηριότητες⁴⁰⁶ και υποκειμενική ευθύνη για περιπτώσεις ζημίας στα είδη και στα φυσικά ενδιαιτήματα που προστατεύονται από την ενωσιακή νομοθεσία⁴⁰⁷.

Η Οδηγία έχει ένα διπλό στόχο, ο οποίος συνίσταται τόσο στην πρόληψη όσο και στην αποκατάσταση της περιβαλλοντικής ζημίας. Για το λόγο αυτό, **τοποθετεί στο επίκεντρο τη δημόσια αρχή**, η οποία πρέπει να διασφαλίσει ότι ο υπεύθυνος φορέας της εκμετάλλευσης θα λάβει τα κατάλληλα μέτρα πρόληψης ή αποκατάστασης της ζημίας (λειτουργική όψη της ευθύνης) και την κάλυψη του σχετικού κόστους αυτών (οικονομική όψη της ευθύνης)⁴⁰⁸. Ως προς το κόστος των μέτρων πρόληψης και αποκατάστασης, αυτό καλείται να το αναλάβει ο φορέας της εκμετάλλευσης που προκάλεσε την περιβαλλοντική ζημία ή της απειλή αυτής⁴⁰⁹. Ως εκ τούτου, **η Οδηγία καθιερώνει ένα sui generis καθεστώς μέτρων διοικητικού καταναγκασμού** με στόχο την ανάληψη του κόστους της πρόληψης και της αποκατάστασης της ζημίας στο περιβάλλον αυτό καθ' εαυτό από τον εκάστοτε φορέα της εκμετάλλευσης⁴¹⁰.

⁴⁰⁴ Τάχος Α.Ι., *Δίκαιο προστασίας του περιβάλλοντος*, 6^η Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2006, σ.133.

⁴⁰⁵ Άρθρο 2 παρ. 1, α', β' και γ' της Οδηγίας.

⁴⁰⁶ Άρθρο 3 παρ. 1 α'.

⁴⁰⁷ Άρθρο 3 παρ. 1 β'.

⁴⁰⁸ Πουϊκλή Κ.Χ., *Περιβαλλοντική ευθύνη και αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει»*. Νεότερες εξελίξεις υπό το πρίσμα της πρόσφατης νομολογίας του ΔΕΕ, ΠερΔικ 3/2016, σ.430.

⁴⁰⁹ Άρθρο 8 παρ. 1.

⁴¹⁰ Πουϊκλή Κ.Χ., *Η περιβαλλοντική ευθύνη υπό την Οδηγία 2004/35/ΕΚ – Μεταξύ καινοτομίας και αναποτελεσματικότητας*, ΠερΔικ 3/2015, σ.405.

4.2.2. Η δυνατότητα θεμελίωσης αστικής ευθύνης του Κράτους από την παραβίαση της Οδηγίας 2004/35/ΕΚ

Πριν γίνει οποιαδήποτε προσπάθεια διερεύνησης της δυνατότητας στοιχειοθέτησης αστικής ευθύνης του Κράτους από παραβίαση της Οδηγίας 2004/35/ΕΚ, θα πρέπει να γίνει διακριτή η διαφορά μεταξύ των όρων «περιβαλλοντική ευθύνη» και «αστική ευθύνη για το περιβάλλον». Η περιβαλλοντική ευθύνη, δηλαδή η μορφή ευθύνης που εισάγουν οι ρυθμίσεις της Οδηγίας 2004/35/ΕΚ, είναι **η υποχρέωση αποκατάστασης της ζημίας που έχει υποστεί το περιβάλλον καθεαυτό**⁴¹¹. Αντιθέτως, η αστική ευθύνη για πρόκληση περιβαλλοντικής ζημίας συνίσταται στην **υποχρέωση αποκατάστασης της ζημίας που έχουν υποστεί ιδιωτικά έννομα αγαθά** (ζωή, σωματική ακεραιότητα, ιδιοκτησία, περιουσία) εξαιτίας μιας περιβαλλοντικής προσβολής⁴¹². Εξάλλου, το περιβάλλον δεν προστατεύεται *per se* στην αγωγή αποζημίωσης αλλά μόνο μέσα από την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων του ενάγοντος.

Ενδιαφέρον παρουσιάζει το ερώτημα κατά πόσον θα μπορούσε να θεμελιωθεί αστική ευθύνη του Κράτους με βάση το άρθρο 105 ΕισΝΑΚ από παραβίαση της εν λόγω Οδηγίας για την περιβαλλοντική ευθύνη. Όπως ειπώθηκε, η ευθύνη με βάση την Οδηγία 2004/35/ΕΚ (και το ΠΔ 148/2009 προσαρμογής της στην εσωτερική έννομη τάξη), δεν έχει αστικό, αποζημιωτικό χαρακτήρα. Η υποχρέωση του φορέα εκμετάλλευσης συνίσταται σε ενέργειες είτε προληπτικές είτε αποκαταστατικές (πρωτογενείς, συμπληρωματικές ή αντισταθμιστικές) της περιβαλλοντικής ζημίας⁴¹³. Ο φορέας εκμετάλλευσης αναλαμβάνει το κόστος των ευλόγων ενεργειών χωρίς όμως να καταβάλλει ο ίδιος αποζημίωση στο ζημιωθέντα⁴¹⁴.

⁴¹¹ Σμπώκος Γ.Χ., *Η Οδηγία 35/2004/ΕΚ για την περιβαλλοντική ασφάλιση – Πεδίο και προοπτικές εφαρμογής*, ΠερΔικ 1/2008, σ.59.

⁴¹² Σμπώκος Γ.Χ., ό.π., σ.59, ο οποίος επισημαίνει ότι «ως ζημία νοείται η δυσμενής μεταβολή φυσικού πόρου ή η υποβάθμιση υπηρεσίας συνδεδεμένης με φυσικό πόρο που είναι μετρήσιμη, ενώ επικείμενη απειλή ζημίας είναι η επαρκής πιθανότητα να προκληθεί περιβαλλοντική ζημία στο άμεσο μέλλον».

⁴¹³ Κουτούπα Ε., *Η Οδηγία 2004/35 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη*, www.nomosphysis.org.gr, Νοέμβριος 2009.

⁴¹⁴ Άρθρο 3 παρ. 3 της Οδηγίας (άρθρο 4 παρ.4 του ΠΔ), όπου αναφέρεται ότι «η παρούσα Οδηγία δεν παρέχει το δικαίωμα σε ιδιώτες να διεκδικήσουν αποζημίωση συνεπεία περιβαλλοντικής ζημίας ή επικείμενης απειλής τέτοιας ζημίας».

Ωστόσο, το ΠΔ 148/2009 διευκρινίζει (άρθρο 4 παρ. 4) ότι από την απαγόρευση καταβολής αποζημίωσης δυνάμει των διατάξεων της Οδηγίας **δε θίγονται, πάντως, τα δικαιώματα αποζημίωσης που πηγάζουν από άλλες διατάξεις της κείμενης νομοθεσίας**. Με τον τρόπο αυτό, παρόλο που η Οδηγία δεν καθιερώνει καθεστώς αστικής ευθύνης του ρυπαίνοντος το περιβάλλον, γίνεται παραπομπή στις αντίστοιχες διατάξεις περί αστικής ευθύνης της κείμενης νομοθεσίας, συνεπώς και στα άρθρα 105 – 106 ΕισΝΑΚ⁴¹⁵. Επομένως, υφίσταται το ενδεχόμενο κρατικής ευθύνης σε περίπτωση παραβίασης ιδίως ενόψει του γεγονότος ότι **μέσω της Οδηγίας καθιερώνεται ένα εκτεταμένο πλαίσιο κρατικών υποχρεώσεων**. Στο πλαίσιο αυτό, η αστική ευθύνη του Κράτους μπορεί να προκύψει σε δύο περιπτώσεις: όταν το Κράτος έχει το ρόλο του «φορέα εκμετάλλευσης» ή κατά την άσκηση των εποπτικών και ελεγκτικών του αρμοδιοτήτων⁴¹⁶.

Κατά τη λογική της Οδηγίας, το Κράτος αποτελεί – καταρχήν – φορέα διασφάλισης της εφαρμογής της παρά «φορέα εκμετάλλευσης» που προξενεί το ίδιο ζημία⁴¹⁷, χωρίς πάντως να αποκλείεται το τελευταίο⁴¹⁸. Οι φορείς εκμετάλλευσης οφείλουν να ενημερώνουν για την απειλή ή την επέλευση της περιβαλλοντικής ζημίας και να εφαρμόζουν τα προβλεπόμενα μέτρα πρόληψης και αποκατάστασης της, καλύπτοντας τις απαιτούμενες δαπάνες (άρθρα 7 και 11 ΠΔ 148/2009). **Εάν λοιπόν φορέας εκμετάλλευσης είναι ένα ΝΠΔΔ, οι δαπάνες αυτές μπορεί να αποτελέσουν αντικείμενο αναζήτησης με βάση τα άρθρα 105 – 106 ΕισΝΑΚ**. Μάλιστα, για τις (ιδιαίτερα επικίνδυνες) επαγγελματικές δραστηριότητες καθιερύεται καθεστώς γνήσιας αντικειμενικής ευθύνης (πάραρτημα ΙΙΙ της Οδηγίας), γεγονός που διευκολύνει τη συνδρομή των προϋποθέσεων των άρθρων 105 – 106 ΕισΝΑΚ⁴¹⁹. Εξάλλου, το καθεστώς αυτό επεκτείνεται (άρθρο 4 παρ. 1 περ. β' ΠΔ 148/2009) σε οποιαδήποτε

⁴¹⁵ Μαθιουδάκης Ι.Γ., *Η κρατική ευθύνη στο δίκαιο του περιβάλλοντος*, Αρμενόπουλος 2011 (5), σ.745.

⁴¹⁶ Μαθιουδάκης Ι.Γ., ό.π.

⁴¹⁷ Βλ. και Μπάλια Γ., *Η Οδηγία για την περιβαλλοντική ευθύνη: πρόληψη, αποκατάσταση, κατανομή υποχρεώσεων*, ΕφημΔΔ – 2010, σ.544 επ.

⁴¹⁸ Άρθρο 2 παρ. 6 της Οδηγίας.

⁴¹⁹ Μαθιουδάκης Ι.Γ., ό.π.

επαγγελματική δραστηριότητα προξενεί ζημία στη βιοποικιλότητα, παρότι η Οδηγία προβλέπει υποκειμενική ευθύνη⁴²⁰.

Η δεύτερη – και πιθανότερη – εκδοχή κρατικής ευθύνης λόγω παραβίασης της Οδηγίας σχετίζεται με **ενδεχόμενες παραλείψεις του Κράτους ως «δημόσιας αρχής»**. Κατά την Οδηγία, η «αρμόδια δημόσια αρχή» αποτελεί το επίκεντρο του συστήματος περιβαλλοντικής ευθύνης και συντονίζει την περιβαλλοντική προστασία. Κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο υποβάλλει στη δημόσια αρχή αίτηση για ανάληψη δράσης μέσω της Ειδικής Υπηρεσίας Επιθεωρητών Περιβάλλοντος (άρθρο 13 ΠΔ 148/2009). Η απόφαση της Ειδικής Υπηρεσίας προσβάλλεται δικαστικώς, συνεπώς έχει εκτελεστό χαρακτήρα (άρθρο 13 παρ. 7 ΠΔ 148/2009). Επομένως, **οποιαδήποτε παρανομία της πράξης αυτής μπορεί να στοιχειοθετήσει κρατική ευθύνη**. Επιπροσθέτως, η Οδηγία θεσπίζει ένα ιδιόμορφο καθεστώς ευθύνης Δημοσίου Δικαίου, στο βαθμό που εμπλέκει και τις δημόσιες αρχές στην **εποπτεία τήρησης των υποχρεώσεων των φορέων εκμετάλλευσης**⁴²¹. Συνεπώς, η δημόσια αρχή έχει υποχρέωση διενέργειας ελέγχων και επιβολής διοικητικών κυρώσεων κατ' άρθρο 30 Ν 1650/1986 (άρθρα 16 και 17 ΠΔ), με συνέπεια **η παράλειψη που αφορά σε οποιαδήποτε από τις αρμοδιότητες αυτές να μπορεί να επισύρει κατά περίπτωση την κρατική ευθύνη** (π.χ. καθυστερημένη λήψη προληπτικών μέτρων, παράλειψη λήψης ή λήψη ανεπαρκών ή εσφαλμένων αποκαταστατικών μέτρων κ.ά.). Το Κράτος οφείλει σε κάθε περίπτωση να λάβει τα προσήκοντα μέτρα προληπτικής προστασίας ή αποκατάστασης του περιβάλλοντος, αναζητώντας στη συνέχεια τη σχετική δαπάνη από το φορέα εκμετάλλευσης ή την ασφαλιστική του εταιρεία⁴²².

Αξίζει να σημειωθεί πάντως η αντίφαση ότι ενώ η αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει» επιτάσσει την αποκατάσταση της περιβαλλοντικής βλάβης από εκείνον που την προκάλεσε, στην περίπτωση κατά την οποία η ρύπανση

⁴²⁰ Κουτούπα Ε., *Η Οδηγία 2004/35 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη*, www.nomosphysis.org.gr, Νοέμβριος 2009.

⁴²¹ Κουτούπα – Ρεγκάκου Ε., *Η Οδηγία 2004/35 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη όσον αφορά την πρόληψη και την αποκατάσταση περιβαλλοντικής ζημίας*, σε: *Περιβαλλοντική ευθύνη - Θεωρητικές εξελίξεις και ζητήματα εφαρμογής* (συλλ.), Δικηγορικός Σύλλογος Πειραιά., Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2010, σ.184.

⁴²² Μαθιουδάκης Ι.Γ., *Η κρατική ευθύνη στο δίκαιο του περιβάλλοντος*, Αρμενόπουλος 2011 (5), σ.746.

προέρχεται από το Κράτος, η επιβάρυνση – σε συνδυασμό και με τη σύνδεση της αστικής ευθύνης του Κράτους προς την αρχή της ισότητας ενώπιον των δημοσίων βαρών – επανέρχεται εμμέσως στην ολότητα⁴²³.

4.3.Κρατική ευθύνη και κλιματική αλλαγή

4.3.1.Η κλιματική αλλαγή ως ένδικο αντικείμενο

Η κλιματική αλλαγή και τα ιδιαίτερα περιβαλλοντικά φαινόμενα που αυτή δημιουργεί απειλούν τα δικαιώματα του ανθρώπου και έχουν πολλαπλές επιπτώσεις στη ζωή των ανθρώπων και στο περιβάλλον⁴²⁴. Κατά συνέπεια, η κλιματική αλλαγή απειλεί όχι μόνο τις μέλλουσες γενιές αλλά άμεσα τα θεμελιώδη ανθρώπινα δικαιώματα, όπως το δικαίωμα στη ζωή, στο νερό, στην τροφή, στη στέγη, στην εργασία κ.ά.

Σημαντική ως προς το ζήτημα αυτό είναι η πρόσφατη **Συμφωνία των Παρισιών**⁴²⁵, με την οποία προβλέπεται ο έλεγχος της αύξησης της μέσης θερμοκρασίας του πλανήτη κυρίως μέσω της μείωσης των εκπομπών των αερίων του θερμοκηπίου. Ωστόσο, το μεγάλο διακύβευμα της Σύμβασης είναι η δεσμευτικότητα των κανόνων ή των σκοπών που θέτει και οι μορφές των κυρώσεων σε περίπτωση παραβίασής τους από τα συμβαλλόμενα Κράτη, δηλαδή **ποια είναι η ευθύνη τους σε περίπτωση υπέρβασης των δεσμεύσεών τους**. Η Σύμβαση έχει κανονιστικό χαρακτήρα, το νομικώς δεσμευτικό περιεχόμενο του οποίου συνίσταται στην υποχρέωση λήψης εγγύριων μέτρων μετριασμού των εκπομπών ρύπων του θερμοκηπίου μέσω της θέσπισης των αντίστοιχων πολιτικών αλλά και κανόνων δικαίου υλοποίησής τους, χωρίς ωστόσο να προβλέπει κυρώσεις σε περίπτωση που τα Κράτη – μέλη δεν τηρήσουν τις υποχρεώσεις τους⁴²⁶. Εν γένει, το δίκαιο της κλιματικής αλλαγής έχει ως σκοπό περισσότερο να κατευθύνει τη δράση των

⁴²³ Πάντζαλη Σ., σε: Β. Σκουρής, *Ερμηνεία Συνθηκών για την Ευρωπαϊκή Ένωση και την Ευρωπαϊκή Κοινότητα*, Εκδόσεις Αντ.Ν.Σάκκουλας, Αθήνα – Κομοτηνή 2003, άρθρο 174, σ.1149.

⁴²⁴ Για τον ορισμό των κλιματικών αλλαγών βλ. τη σύμβαση – πλαίσιο των Ηνωμένων Εθνών του 1992 για τις κλιματικές μεταβολές.

⁴²⁵ Η οποία υιοθετήθηκε στις 12 Δεκεμβρίου 2015, στο πλαίσιο της 21^{ης} διάσκεψης των μελών της σύμβασης – πλαίσιο των Ηνωμένων Εθνών για την κλιματική αλλαγή (COP21).

⁴²⁶ Βλ. και Μπουκουβάλα Β., *Κλιματική αλλαγή, δικαιώματα του ανθρώπου και έννομη προστασία πριν και μετά τη Σύμβαση των Παρισιών*, ΠερΔικ 2/2017, σ.225, η οποία σημειώνει ότι «με αυτήν την έννοια, η αποτελεσματικότητα της συμφωνίας παραμένει μετέωρη αφού η εφαρμογή της εξαρτάται – καταρχήν – από την καλή θέληση των συμβαλλομένων Κρατών».

Κρατών παρά να κατοχυρώσει θεμελιώδη δικαιώματα και συγκεκριμένους αποδέκτες αυτών που θα οπλιστούν με συγκεκριμένες αξιώσεις έναντι του Κράτους⁴²⁷.

Σε επίπεδο νομολογίας, μια από τις σημαντικότερες αποφάσεις των τελευταίων ετών ως προς το ζήτημα της κλιματικής αλλαγής είναι η απόφαση **Urgenda κατά Ολλανδίας** (2015), στην οποία – για πρώτη φορά – ένα εθνικό δικαστήριο **καταδίκασε το Κράτος σε μείωση των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου**. Η απόφαση αυτή αποτελεί ορόσημο για τη συνεισφορά του δικαστή στην κλιματική αλλαγή. Συγκεκριμένα, το δικαστήριο απέρριψε τον ισχυρισμό του ολλανδικού Κράτους ότι η κλιματική αλλαγή αποτελεί ένα παγκόσμιο πρόβλημα που δεν μπορεί να αντιμετωπιστεί σε εθνική κλίμακα και αντέταξε την υποχρέωση των Κρατών να δρουν σε εθνικό επίπεδο σε αυτόν τον τομέα, στο όνομα της «κοινής, αλλά διαφοροποιημένης υποχρέωσης» κατά της υπερθέρμανσης του πλανήτη⁴²⁸.

4.3.2. Αγωγή αποζημίωσης κατά του Κράτους από την παράλειψη θέσπισης μέτρων για την κλιματική αλλαγή: δυνατότητες και προβληματική θεμελίωσης

Κατ' αναλογία με την υπόθεση Urgenda, μπορεί να θεμελιωθεί και στο ελληνικό δίκαιο η παράλειψη του Κράτους να θεσπίσει τις κατάλληλες ρυθμίσεις για την εκπλήρωση των υποχρεώσεών του που απορρέουν από το Διεθνές Δίκαιο της κλιματικής αλλαγής, δηλαδή η **θεμελίωση παράλειψης νόμιμης οφειλόμενης ενέργειας της Διοίκησης**⁴²⁹. Δεδομένου ότι απαιτούμενη προϋπόθεση για την παράλειψη νόμιμης οφειλόμενης ενέργειας είναι η υποβολή προηγούμενης αίτησης προς τη Διοίκηση, νομική βάση για τη σχετική αίτηση μπορεί να αποτελέσει το άρθρο 13 ΠΔ 148/2009. Για παράδειγμα, κατ'

⁴²⁷ Παρουσιάζοντας – υπό την έννοια αυτή – ομοιότητες με το δίκαιο των κοινωνικών δικαιωμάτων.

⁴²⁸ Αντίστοιχο ενδιαφέρον παρουσιάζει και η υπόθεση *Massachusetts v. EPA* (Ανώτατο Δικαστήριο ΗΠΑ), στον οποία το Ομοσπονδιακό Δικαστήριο έκρινε ότι ο νόμος για τον καθαρό αέρα (Clean Air Act) παρέχει την εξουσία στην EPA (Ομοσπονδιακή Υπηρεσία Προστασίας Περιβάλλοντος – Environmental Protection Agency) να ρυθμίσει τις εκπομπές αερίων του θερμοκηπίου καθώς και ότι η EPA δεν μπορεί να αρνηθεί να ασκήσει την εξουσία αυτή, επικαλούμενη λόγους που δεν προβλέπονται στο νόμο ή επικαλούμενη γενικά την επιστημονική αβεβαιότητα για την κλιματική αλλαγή· βλ. σχετ. Τσίτσου Μ., *Υπόθεση Massachusetts v. EPA (Ανώτατο Δικαστήριο ΗΠΑ): Ο έλεγχος της διοίκησης για τη ρύθμιση των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου*, ΠερΔικ 2/2017, σ.220.

⁴²⁹ Μπουκουβάλα Β., *Κλιματική αλλαγή, δικαιώματα του ανθρώπου και έννομη προστασία πριν και μετά τη Σύμβαση των Παρισίων*, ΠερΔικ 2/2017, σ.228.

εφαρμογή της διάταξης αυτής, το Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε ότι στοιχειοθετείται παράνομη παράλειψη της Διοίκησης να αναλάβει δράση πρόληψης και αποκατάστασης του εδάφους και των υδάτων της περιοχής αιτούντος Δήμου από εξασθενές χρώμιο και νικέλιο⁴³⁰.

Παράνομη παράλειψη του Κράτους να λάβει τα προσήκοντα μέτρα εκπλήρωσης των δεσμεύσεων του που απορρέουν από το δίκαιο της κλιματικής αλλαγής **μπορεί να θεμελιωθεί ενόψει των διεθνών δεσμεύσεων της χώρας** από τη Σύμβαση των Παρισίων, τη Σύμβαση – πλαίσιο των Ηνωμένων Εθνών και του Πρωτοκόλλου του Κιότο για την κλιματική αλλαγή (που έχουν ισχύ υπέρτερου τυπικού νόμου κατ' άρθρο 28 παρ. 1 Σ), τις σχετικές ενωσιακές Οδηγίες αλλά και το άρθρο 24 του Συντάγματος. Ερμηνευτικό εργαλείο για το δικαστή μπορεί να αποτελέσουν και οι αρχές του Όσλο σχετικά με τις συνολικές υποχρεώσεις που δημιουργούνται ενόψει της κλιματικής αλλαγής⁴³¹, οι οποίες ταυτοποιούν τις νομικές υποχρεώσεις των Κρατών, των επιχειρήσεων και των υπόλοιπων δρώντων υποκειμένων με σκοπό την επιβολή υποχρέωσης στα Κράτη⁴³².

Συνεπώς, **μπορεί να θεμελιωθεί στο ελληνικό δίκαιο παράλειψη νόμιμης οφειλόμενης ενέργειας της Διοίκησης να θεσπίσει τα προσήκοντα μέτρα αντιμετώπισης της κλιματικής αλλαγής – μεταξύ άλλων – με τη μείωση των εκπομπών ρύπων του θερμοκηπίου, βάσει σχετικών διατάξεων ερμηνευόμενων υπό το πρίσμα της Σύμβασης των Παρισίων και των άλλων διεθνών και ενωσιακών κειμένων της κλιματικής αλλαγής⁴³³**. Θα μπορούσε επίσης να θεμελιωθεί – καταρχήν – μια αγωγή με νομική βάση **την παράλειψη του Κράτους να νομοθετήσει**, δηλαδή να εκδώσει τους προσήκοντες κανόνες δικαίου για την αντιμετώπιση του φαινομένου της

⁴³⁰ ΣτΕ 975/2015 (σκ. 7).

⁴³¹ Οι οποίες υιοθετήθηκαν την 1^η Μαρτίου 2015.

⁴³² Ως αντεπιχείρημα εδώ θα μπορούσε να αντιταχθεί ότι οι υποχρεώσεις αυτές αφορούν στα Κράτη μεταξύ τους και δεν είναι σίγουρο ότι τριτενεργούν στα φυσικά ή νομικά πρόσωπα, βλ. και Μπουκουβάλα Β., *Κλιματική αλλαγή, δικαιώματα του ανθρώπου και έννομη προστασία πριν και μετά τη Σύμβαση των Παρισίων*, ΠερΔικ 2/2017, σ.230.

⁴³³ Στην απόφαση Urgenda, το δικαστήριο έκρινε ότι ακόμα και αν οι διατάξεις του Διεθνούς Δικαίου δε δημιουργούν δικαιώματα υπέρ των προσώπων, αποτελούν ένα επαρκές και σαφές νομικό πλαίσιο, που ως κανόνες αναφοράς, μπορούν να θεμελιώσουν την παράνομη παράλειψη του Κράτους να λάβει τα οικεία μέτρα, ενόψει της υποχρέωσής του να τηρεί τις διεθνείς του δεσμεύσεις.

κλιματικής αλλαγής, εφόσον στοιχειοθετηθεί ότι η παράλειψη αυτή αντίκειται σε διατάξεις του Συντάγματος ή του Διεθνούς Δικαίου⁴³⁴.

Δυσκολότερο είναι το ζήτημα της απόδειξης ζημίας από την κλιματολογική ευθύνη, δεδομένου ότι αυτή είναι – κατά κύριο λόγο – μέλλουσα. Η επίκληση του ενάγοντος θα αφορά – κατά κανόνα – όχι άμεση βλάβη αλλά **μέλλουσα ζημία**, λόγω της συμμετοχής του Κράτους, μέσω των πράξεων ή παραλείψεών του, στη συντέλεση ή επιδείνωση του φαινομένου της κλιματικής αλλαγής. Παρότι η αξίωση αποζημίωσης μπορεί να αφορά και μέλλουσα ζημία, υπό την έννοια ότι αρκεί η πιθανολόγηση βάσει αντικειμενικών κριτηρίων και της κοινής πείρας των πραγμάτων⁴³⁵, θα πρέπει ωστόσο να θεωρείται ήδη ότι υπάρχει η περιουσιακή ζημία στο μέτρο που είναι εφικτός ο προσδιορισμός της⁴³⁶. Άρα, θα πρέπει **να υπάρχει ήδη αρχή ζημίας** κατά το χρόνο άσκησης της αγωγής, δηλαδή να έχουν ήδη αρχίσει οι ζημιογόνες συνέπειες χωρίς να έχουν επέλθει πλήρως. Επιπλέον δυσκολία επιφέρει και ο απτός χαρακτήρας της ζημίας, μεταφραζόμενος σε δεδομένη φυσική απώλεια, δεδομένου ότι οι κλιματικές ή οικολογικές ζημιές θα επέλθουν μετά την πάροδο ενός χρονικού διαστήματος και δεν είναι εντοπισμένες ήδη κατά το χρόνο άσκησης της αγωγής. Στην ουσία θα πρόκειται όχι για άμεση ζημία αλλά κίνδυνο πρόκλησης μελλοντικής ζημίας, η οποία είναι δύσκολο να αποδειχθεί και άρα να αποκατασταθεί δικαστικά⁴³⁷.

Ως προς την ύπαρξη αιτιώδους συνδέσμου, δυσχέρεια προκαλεί η **δυσκολία εντοπισμού της αιτιώδους συνάφειας** στην αστική κλιματική ευθύνη, αφού απαιτούνται τεχνικές και επιστημονικές σταθμίσεις και εκτιμήσεις, οι οποίες μπορεί να μην οδηγούν πάντοτε σε ασφαλή συμπεράσματα ούτε για την έκταση της ζημίας ούτε για την αιτία που την προκάλεσε.

Ένα άλλο ζήτημα σχετίζεται με τον **επιμερισμό της ευθύνης**, δεδομένου ότι η κλιματική αλλαγή οφείλεται τόσο στον ανθρώπινο παράγοντα όσο και σε φυσικά αίτια, χωρίς να είναι εύκολα προσδιορίσιμη η επιρροή του

⁴³⁴ Για την παράλειψη άσκησης νομοθετικής ή κανονιστικής αρμοδιότητας βλ. ανωτέρω 1.3.2.

⁴³⁵ ΑΠ 1107,1608/2007.

⁴³⁶ ΕφΑθ 9921/1999.

⁴³⁷ Μπουκουβάλα Β., *Κλιματική αλλαγή, δικαιώματα του ανθρώπου και έννομη προστασία πριν και μετά τη Σύμβαση των Παρισίων*, ΠερΔικ 2/2017, σ.233.

καθενός. Ωστόσο, παρά το ότι η βλάβη της κλιματικής αλλαγής είναι πολυπαραγοντική, δεν παύει και το Κράτος να ευθύνεται – κατά ένα μέρος – γι' αυτή. Στην απόφαση Urgenda, το δικαστήριο έκρινε ότι οι εκπομπές θερμοκηπίου που προέρχονται από το ολλανδικό Κράτος συνέβαλαν (και θα συνεχίσουν να συμβάλλουν) στην αλλαγή του κλίματος και – ως εκ τούτου – αυτή αφορά **τόσο στην ατομική όσο και στην κοινή ευθύνη των Κρατών που υπέγραψαν τη Σύμβαση** και στοιχειοθετείται η σχετική ευθύνη του Κράτους.

Σημαντικός είναι και **ο καθορισμός των κανόνων της απόδειξης** στην περιβαλλοντική δίκη, δηλαδή ποιος διάδικος θα φέρει το βάρος απόδειξης ως προς την ύπαρξη ζημίας ή αιτιώδους συνάφειας, λόγω της επιστημονικής αμφιβολίας. Σχετικά με την κλιματική αλλαγή, τα περισσότερα δικαστήρια δεν αποδέχονται ότι υφίσταται μετατόπιση ή αλλαγή του βάρους απόδειξης ενόψει της αρχής της πρόληψης. Το ΔΕΕ έκρινε ότι, δεδομένης της απαίτησης ύπαρξης αιτιώδους συνάφειας μεταξύ του ή των εντοπισθέντων ρυπαντών και της συγκεκριμένης και ποσοτικά προσδιορίσιμης περιβαλλοντικής ζημίας, μπορούν να τεθούν νομοθετικά ή άλλα τεκμήρια⁴³⁸, μέσω των οποίων να τεκμαίρεται η περιβαλλοντική ζημία, η έκτασή της ή η αιτιώδης συνάφεια αυτής με τον παράγοντα πρόκλησής της αλλά τα τεκμήρια αυτά θα αφορούν μια γεγεννημένη ζημία και θα θεμελιώνονται σε πρόσφορα κριτήρια για τη στήριξή τους⁴³⁹.

Ως προς την απόδειξη **ηθικής βλάβης**, αυτή μπορεί να θεμελιωθεί ευκολότερα επί των κλιματικών αλλαγών, αφού δεν περιορίζεται στην απόδειξη της απτής υλικής ζημίας. Βεβαίως, και σε αυτήν την περίπτωση, θα πρέπει οι πράξεις ή παραλείψεις να είναι αντικειμενικά ικανές, κατά τη συνήθη πορεία των πραγμάτων, να προκαλέσουν προσβολή της προσωπικότητας (άρθρο 57 ΑΚ) κατά την αιτιολογημένη κρίση των δικαστηρίων της ουσίας⁴⁴⁰.

⁴³⁸ Για παράδειγμα, η εγγύτητα της εγκαταστάσεως των φορέων με την εν λόγω ρύπανση ή η αντιστοιχία των ρυπογόνων ουσιών και των συστατικών που χρησιμοποιεί ο εν λόγω φορέας.

⁴³⁹ Σχετική είναι και η αντίστοιχη συζήτηση στη γαλλική θεωρία σχετικά με την αρχή της πρόληψης και την αστική ευθύνη του Κράτους, με την ενδεχόμενη κατανομή του βάρους απόδειξης με βάση τη θεωρία των «σφαιρών επιρροής» ή «περιοχών κινδύνου».

⁴⁴⁰ ΣτΕ 4279/2013· βλ. και ΔΠρΠύργου 361/2012.

Συμπερασματικά, η επιδίκαση αποζημίωσης εξαιτίας της παράλειψης λήψης προσηκόντων μέτρων αντιμετώπισης της κλιματικής αλλαγής από το Κράτος αποτελεί ένα δύσκολο εγχείρημα, **ιδίως ως προς την απόδειξη μέλλουσας ζημίας και αιτιώδους συνδέσμου** μεταξύ της παράνομης συμπεριφοράς και της ζημίας, καθιστώντας ευκολότερη τη δικονομική δυνατότητα ενδίκων βοηθημάτων που τείνουν προληπτικώς στην αποκατάσταση της παράνομης παράλειψης λήψης των απαραίτητων προστατευτικών μέτρων⁴⁴¹.

⁴⁴¹ Μπουκουβάλα Β., *Κλιματική αλλαγή, δικαιώματα του ανθρώπου και έννομη προστασία πριν και μετά τη Σύμβαση των Παρισίων*, ΠερΔικ 2/2017, σ.236.

ΤΕΛΙΚΑ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Στο σημερινό πλαίσιο της δύσκολης δημοσιονομικής προσαρμογής που διανύει η χώρα μας αλλά και στο ευρύτερο οικονομικό πλαίσιο τόσο σε ευρωπαϊκό όσο και σε διεθνές επίπεδο, η προστασία του περιβάλλοντος και των «περιβαλλοντικών αγαθών» μοιάζει ίσως με πολυτέλεια. Ωστόσο, η ανάγκη προστασίας του περιβάλλοντος – ακόμα και στην τρέχουσα περίοδο της οικονομικής κρίσης – είναι εντονότερη από ποτέ. Η αναγνώριση του αγαθού «περιβάλλον» ως εννόμου αγαθού και συμφέροντος πρώτης προτεραιότητας, συσταμιζόμενου και εναρμονιζόμενου με το ισάξιο αγαθό της αξίας του ανθρώπου, είναι επιτακτική. Από την άλλη μεριά, η αστική ευθύνη του Δημοσίου αναδεικνύεται ως απαραίτητος και αναντικατάστατος επανορθωτικός μηχανισμός για την εφαρμογή της αρχής της νομιμότητας και του Κράτους Δικαίου αλλά και για την υλοποίηση της συνταγματικής επιταγής της πλήρους και αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας, αφού σε πολλές περιπτώσεις η αγωγή αποζημίωσης αποτελεί το μόνο μέσο ουσιαστικής δικαστικής προστασίας⁴⁴².

Ως εκ τούτου, πέραν της δυνατότητας ακύρωσης των παράνομων διοικητικών πράξεων, που σχετίζονται με το αγαθό «περιβάλλον», ο βλαπτόμενος ιδιώτης διαθέτει, ως μέσο έννομης προστασίας, το ένδικο βοήθημα της αγωγής αποζημίωσης κατά της παρανομούσας κρατικής Διοίκησης. Και παρά το γεγονός ότι **η αποζημιωτική μορφή έννομης προστασίας δε διαδραματίζει κυρίαρχο αλλά δευτερεύοντα ρόλο στην προστασία του περιβάλλοντος**, δεδομένου ότι στην αγωγή αποζημίωσης το περιβάλλον δεν προστατεύεται *per se* αλλά μόνο μέσα από την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων του ενάγοντος, μπορεί – πάντως – να συμβάλει στη χάραξη μιας κρατικής πολιτικής περιβαλλοντικής προστασίας.

Οι **ιδιαιτερότητες της κρατικής ευθύνης** για τις βλάβες που επέρχονται στο περιβάλλον μπορούν να εντοπιστούν κυρίως σε τρία σημεία: το πρώτο αφορά **στον εκάστοτε νομιμοποιούμενο** να ασκήσει τη σχετική αγωγή,

⁴⁴² Αθανασοπούλου Χ., *Η Αστική Ευθύνη του Κράτους από σύννομες πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων του*, ΕΕΝ 2005, σ.457.

δεδομένου ότι η συνταγματική κατοχύρωση του δικαιώματος στο περιβάλλον αποκλείει – πλέον – την εφαρμογή της ρήτρας του κρατικού ανευθύνου του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ. Το δεύτερο αφορά **στη θεμελίωση και στο εύρος του παρανόμου** ενόψει της απόδοσης σαφώς κανονιστικού περιεχομένου στο άρθρο 24 του Συντάγματος από τη νομολογία αλλά και σε συνδυασμό με τη διεθνοποίηση της περιβαλλοντικής προστασίας. Ενώ το τρίτο σημείο έγκειται **στις ιδιαιτερότητες αλλά και τις δυσχέρειες συνδρομής της προϋπόθεσης του αιτιώδους συνδέσμου λόγω της απομακρυσμένης αιτιότητας**, δηλαδή των – συχνά – απομακρυσμένων τοπικά και χρονικά συνεπειών της περιβαλλοντικής ζημίας⁴⁴³.

Όσον αφορά στην (μη εμπίπτουσα στο πεδίο εφαρμογής των άρθρων 105 – 106 ΕισΝΑΚ) **κρατική ευθύνη αποζημίωσης από νόμιμες πράξεις**, αυτή εντοπίζεται κυρίως στα ζητήματα προστασίας του φυσικού περιβάλλοντος με την αποζημίωση του άρθρου 22 Ν 1650/1986 για τη διαφύλαξη των περιοχών ή ζωνών προστασίας της φύσης, στα ζητήματα προστασίας του οικιστικού περιβάλλοντος με την αποζημίωση της ιδιοκτησίας λόγω ρυμοτομικής απαλλοτρίωσης κατ' άρθρο 17 παρ. 2 Σ και στα ζητήματα προστασίας του πολιτιστικού περιβάλλοντος με την αποζημίωση του άρθρου 24 παρ. 6 Σ για την εξασφάλιση της διηνεκούς προστασίας των μνημείων. Οι παραπάνω περιπτώσεις, οι οποίες προβλέπονται ως μορφή ειδικής αποζημίωσης από νόμιμες πράξεις της Διοίκησης, διαφοροποιούνται – σύμφωνα και με τη νομολογία - από *«το ολοκληρωμένο σύστημα αστικής ευθύνης του Δημοσίου, το οποίο προβλέπεται και εξαντλείται από τις διατάξεις των άρθρων 105 – 106 ΕισΝΑΚ, 914, 285 και 286 ΑΚ και το οποίο, οργανωμένο με άξονα την παρανομία, δεν προβλέπει – εξαιρέσει της περίπτωσης των άρθρων 285 και 286 ΑΚ – κάλυψη τυχόν δυσμενών οικονομικών επιπτώσεων, προερχομένων από τη σύννομη δραστηριότητα του Δημοσίου»*⁴⁴⁴.

Παρά το γεγονός ότι το νομικό θεμέλιο για καθιέρωση αστικής ευθύνης του Κράτους για σύννομες πράξεις της Διοίκησης εδράζεται στο άρθρο 4 παρ. 5 του Συντάγματος (αρχή της ισότητας ενώπιον των δημοσίων βαρών), η

⁴⁴³ Μαθιουδάκης Ι.Γ., *Η κρατική ευθύνη στο δίκαιο του περιβάλλοντος*, Αρμενόπουλος 2011 (5), σ.735.

⁴⁴⁴ ΣτΕ 1693/1998.

προσκόλληση στην προϋπόθεση του παρανόμου του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ και η προσπάθεια διεύρυνσής του από τη νομολογία των διοικητικών δικαστηρίων μαρτυρούν ότι **όλες οι επιδιωκόμενες λύσεις προωθούνται μέσω της έννοιας της παρανομίας, καταδεικνύοντας ότι η νομολογία παραμένει αρκετά συντηρητική και επιφυλακτική** ως προς τη γενίκευση ενός τέτοιου νομικού πλαισίου αστικής ευθύνης του Κράτους⁴⁴⁵.

Στο πεδίο των **παρανόμων πράξεων ή παραλείψεων** των οργάνων του Δημοσίου, η κρατική ευθύνη για τη βλάβη του περιβάλλοντος προέρχεται – συνήθως – είτε από τη λειτουργία ρυπογόνων δημοσίων φορέων είτε από την παράλειψη εποπτείας και ελέγχου ιδιωτικών δραστηριοτήτων που προξενούν μόλυνση⁴⁴⁶, ενώ σπανιότερη είναι η περίπτωση κρατικών παραλείψεων στη λήψη μέτρων υποδομής για την περιβαλλοντική προστασία⁴⁴⁷. Ειδικότερα ως προς τις παράνομες υλικές ενέργειες (ιδίως της αδράνειας κατά την κατεδάφιση αυθαιρέτων κατασκευών), **η τελεσφόρηση των αγωγών αποζημίωσης δεν καλύπτει το έλλειμμα δικαστικής προστασίας** λόγω αδυναμίας ακυρωτικής προσβολής των σχετικών παραλείψεων, με αποτέλεσμα το ΕΔΔΑ να συνάγει εξ’ αυτού του λόγου την παραβίαση του άρθρου 6 παρ. 1 ΕΣΔΑ⁴⁴⁸. Ας σημειωθεί πάντως ότι η νομολογία φαίνεται να προσανατολίζεται στη μη συνδρομή της προϋπόθεσης άρσης του παρανόμου **αλλά – αντιθέτως – στη συνδρομή παράνομης παράλειψης του δημοσίου νομικού προσώπου για τη λήψη των προσηκόντων μέτρων**⁴⁴⁹.

Πέρα από τις παραλείψεις υλικών ενεργειών, εξέχοντα ρόλο στην περιβαλλοντική νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας διαδραματίζουν και **οι παραλείψεις οφειλόμενων νόμιμων ενεργειών, οι οποίες έχουν αναχθεί σε σημαντικό θεσμό**, γεγονός που προφανώς συνδέεται με τη στάση της Δημόσιας Διοίκησης σε περιβαλλοντικά θέματα. Ιδίως σε περιπτώσεις όπου

⁴⁴⁵ Αθανασοπούλου Χ., *Η Αστική Ευθύνη του Κράτους από σύννομες πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων του*, ΕΕΝ 2005, σ. 461.

⁴⁴⁶ Γώγος Κ., *Η έννομη προστασία των καταναλωτών έναντι των ιδιωτικοποιημένων οργανισμών κοινής ωφέλειας. Δικαστική προστασία κατά πράξεων και παραλείψεων εποπτείας*, σε: ΚΔΕΟΔ, *Αποκρατικοποίηση των δημοσίων επιχειρήσεων και προστασία καταναλωτή*, Θεσσαλονίκη 1998, σ.215 επ.

⁴⁴⁷ Γώγος Κ., *Η δικαστική προστασία κατά παραλείψεων της διοίκησης σε περιβαλλοντικές διαφορές*, Εφημ ΔΔ – 1/2006, σ.117.

⁴⁴⁸ Δακτυλίδης κατά Ελλάδος, 28.2.2002.

⁴⁴⁹ Οικονόμου Α.Ι., *Περιβάλλον και αστική ευθύνη του Δημοσίου*, ΠερΔικ 1/2016, σ.10.

διακυβεύονται σημαντικά οικονομικά συμφέροντα, διαπιστώνεται μια τάση ελαστικής εφαρμογής της περιβαλλοντικής νομοθεσίας, φαινόμενο που μπορεί να αποδοθεί είτε στην πελατειακή οργάνωση του πολιτικού συστήματος ή – ενδεχομένως – στην έλλειψη οικολογικής συνείδησης⁴⁵⁰.

Ως προς τη ρήτρα του ανευθύνου του Δημοσίου κατ' άρθρο 105 ΕισΝΑΚ, η τάση της νομολογίας είναι να χρησιμοποιεί ως ερμηνευτικό κριτήριο για την ταξινόμηση των διατάξεων το κατά πόσον ο παραβιαζόμενος κανόνας δικαίου, εκτός από το γενικό συμφέρον, **προστατεύει παραλλήλως και ευθέως ορισμένο ιδιωτικό συμφέρον**, οπότε στην περίπτωση αυτή ο άμεσα θιγόμενος ιδιώτης θεμελιώνει υπέρ αυτού αξίωση αποζημίωσης, εφαρμόζοντας τη θεωρία του προστατευτικού σκοπού του κανόνα δικαίου. Παρατηρείται – με τον τρόπο αυτόν – ότι η νομολογία προβαίνει σε μια διαβάθμιση των κανόνων δικαίου βάσει της σκοπούμενης από αυτούς ποσοτικής προστασίας του γενικού ή ιδιωτικού συμφέροντος αντίστοιχα. Εξάλλου, κατά την ερμηνεία διατάξεων ορισμένων νομοθετημάτων, όπως είναι ο ΓΟΚ, ο Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας σχετικά με τη συντήρηση των οδών αλλά και οι διατάξεις σχετικά με τη διαδικασία της αναγκαστικής απαλλοτρίωσης, παρατηρείται σύμπτωση στις ερμηνευτικές απόψεις μεταξύ των πολιτικών και διοικητικών δικαστηρίων. Συνεπώς, **η νομολογία υιοθετεί μια ιδιαίτερα συσταλτική ερμηνεία της αρνητικής προϋπόθεσης του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ**, περιορίζοντας ταυτόχρονα δραστικά το πεδίο εφαρμογής της, ανταποκρινόμενη στις σύγχρονες νομικές αντιλήψεις περί του μη αποκλειστικού προσανατολισμού των διατάξεων προς το γενικό συμφέρον και συρρίκνωσης, έτσι, του αποκλεισμού της κρατικής ευθύνης⁴⁵¹.

Η πάγια νομολογία των ακυρωτικών δικαστηρίων **δεν αποδέχεται ευθύνη του Δημοσίου προς αποζημίωση, στο πλαίσιο συνδρομής περιστατικών που εμπίπτουν στην έννοια της «αρχής της διακινδύνευσης»**. Η διαμόρφωση, τυχόν, αντίθετης νομολογιακής παραδοχής, μέσω μεμονωμένων αποφάσεων δικαστηρίων ουσίας, κατ'

⁴⁵⁰ Γώγος Κ., *Η δικαστική προστασία κατά παραλείψεων της διοίκησης σε περιβαλλοντικές διαφορές*, Εφημ ΔΔ – 1/2006, σ.117.

⁴⁵¹ Γεωργούτσου Ε., *Η νομολογιακή προσέγγιση του δημοσίου συμφέροντος στο πλαίσιο της αστικής ευθύνης του Κράτους*, ΔΔικ 20 (2008), σ.24-25.

επίκληση του άρθρου 4 παρ. 1 και 5 Σ, παρά την ανυπαρξία ειδικής διάταξης νόμου, δεν μπορεί παρά να έχει – αποκλειστικώς – περιπτώσιολογικό χαρακτήρα⁴⁵². Ωστόσο, προβληματισμό προκαλεί κατά πόσον η εν λόγω αντίληψη για το δίκαιο της αποζημίωσης ανταποκρίνεται στη σύγχρονη πραγματικότητα της εντεινόμενης περιβαλλοντικής κρίσης ώστε να αντιμετωπισθούν αποτελεσματικά οι περιβαλλοντικοί κίνδυνοι, οι οποίοι πολλαπλασιάζονται σε πολλούς τομείς της σύγχρονης ζωής. Ως εκ τούτου, η μη αποκατάσταση των περιβαλλοντικών ζημιών, ιδίως εξαιτίας της απομακρυσμένης αιτιότητας, αναδεικνύεται σε σημαντικό πρόβλημα⁴⁵³. Για τους λόγους αυτούς, κερδίζει έδαφος η άποψη ότι **οι προϋποθέσεις στοιχειοθέτησης της (περιβαλλοντικής) κρατικής ευθύνης πρέπει να είναι περισσότερο ευέλικτες** σε σχέση με τις λοιπές περιπτώσεις αστική ευθύνης, στηριζόμενες στους κανόνες της διακινδύνευσης παρά της αυστηρής αιτιότητας. Αναδεικνύεται λοιπόν η έννοια του **περιβαλλοντικού κινδύνου**, η οποία αποτελεί ένα αναγκαίο αντιστάθμισμα των – κατά περίπτωση – αποδεικτικών δυσχερειών αλλά και της δυσκολίας της αιτιακής σύνδεσης προς το ζημιογόνο αποτέλεσμα⁴⁵⁴.

Στο επίπεδο μιας συνολικότερης θεώρησης της εθνικής νομολογίας – και ιδίως της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας – παρατηρείται ότι αυτή **έχει θωρακίσει σε σημαντικό βαθμό την προστασία του περιβάλλοντος**, διαμορφώνοντας σε πολλές περιπτώσεις νέες δικαιιοηθικές αρχές. Εξάλλου, οι κανόνες εν γένει του περιβαλλοντικού δικαίου αποτελούν μια κατηγορία κανόνων δικαίου ειδικών σκοπών, η οποία απαιτεί από τον εφαρμοστή του δικαίου μια ιδιαίτερη ερμηνευτική προσέγγιση αλλά και μια προσαρμογή των τεχνικών και μορφών του δικαστικού ελέγχου στις ιδιαιτερότητές του, αναδεικνύοντας το δικαιοπλαστικό εύρος της εξουσίας του διοικητικού δικαστή⁴⁵⁵.

⁴⁵² Μαυρίκας Ν., *Η αστική ευθύνη του Δημοσίου, υπό το πρίσμα της «αρχής της διακινδύνευσης»*, ΘΠΔΔ 4/2008, σ.415.

⁴⁵³ Μπάλιας Γ., *Η πρόσληψη του (περιβαλλοντικού) κινδύνου και οι επιπτώσεις της στην αστική ευθύνη*, ΠερΔικ 2/2009, σ.262.

⁴⁵⁴ Μαθιουδάκης Ι.Γ., *Η κρατική ευθύνη στο δίκαιο του περιβάλλοντος*, Αρμενόπουλος 2011 (5), σ.747.

⁴⁵⁵ Μενουδάκος Κ., «Περιβαλλοντική ευθύνη»: Μια νέα νομική έννοια στο μεταίχμιο μεταξύ δημοσίου και ιδιωτικού δικαίου, σε: «Περιβαλλοντική ευθύνη – Θεωρητικές εξελίξεις και ζητήματα εφαρμογής», Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2010, σ. 246.

Το Συμβούλιο της Επικρατείας έχει δεχθεί, σε πολλές περιπτώσεις, σφοδρή κριτική για την παραπάνω στάση του, η οποία φτάνει να κάνει λόγο ακόμα και για δικαστικό «ακτιβισμό» σε περιβαλλοντικά θέματα⁴⁵⁶. Ωστόσο, η θέση της νομολογίας θα μπορούσε να δικαιολογηθεί – τουλάχιστον ως ένα βαθμό – για δύο λόγους: πρώτον, **εξαιτίας της ισχυρής νομικής βάσης του άρθρου 24 του Συντάγματος**, το οποίο (ιδιαιτέρως και μετά τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001) αποτελεί μια συνταγματική διάταξη αυξημένης κανονιστικής πυκνότητας. Και δεύτερον, **εξαιτίας της στάσης της Διοίκησης**, η οποία συνίσταται τόσο στην ελαστική εφαρμογή της περιβαλλοντικής νομοθεσίας όσο και στη γενικότερη παθογένεια της μη συμμόρφωσής της προς τις δικαστικές αποφάσεις. Υπό αυτήν την έννοια, είναι επιτακτική η συναγωγή από το δικαστή μιας σειράς υποχρεώσεων της Διοίκησης, οι οποίες πρέπει να υλοποιηθούν στον πραγματικό κόσμο με αντίστοιχες υλικές ενέργειες, πραγματώνοντας ουσιαστικά και στην ολότητά του το ωφέλιμο αποτέλεσμα των δικαστικών αποφάσεων⁴⁵⁷.

Σχετικά με το **δικαίωμα της ιδιοκτησίας**, έχει κριθεί ότι οι περιορισμοί που επιβάλλονται είναι θεμιτοί, με αποτέλεσμα να μην τίθεται ζήτημα αστικής ευθύνης του Δημοσίου, όταν επιβάλλονται χάριν προστασίας του φυσικού και του πολιτιστικού περιβάλλοντος και κινούνται στα πλαίσια της αρχής της αναλογικότητας καθώς και ότι η παραβίαση αρχών και κανόνων του οικιστικού περιβάλλοντος μπορεί να οδηγήσει σε επιδίκαση αποζημίωσης. Κατά παγία θέση της νομολογίας, **η νομιμότητα του περιορισμού εξαρτάται και από τον «προορισμό» της συγκεκριμένης ιδιοκτησίας**, με αποτέλεσμα να είναι συνταγματικώς ανεκτοί περιορισμοί στην ανοικοδόμηση των εκτός σχεδίου πόλεως περιοχών, εφόσον ο, κατά το Σύνταγμα, προορισμός των περιοχών αυτών είναι προς γεωργική και άλλες συναφείς εκμεταλλεύσεις, όχι όμως προς ανοικοδόμηση.

Σε επίπεδο ΕΣΔΑ, η προσβολή αγαθών ή δικαιωμάτων, που προστατεύονται από τη Σύμβαση, εκ μέρους πολιτειακών οργάνων ενός

⁴⁵⁶ Βλ. και σκέψεις του Δελλή Γ., *Το ατομικό δικαίωμα αντιμετώπις στο ατομικό και το οικολογικό γενικό συμφέρον. 1953 – 2003: Η συρρίκνωση της ατομικότητας*, www.nomosphysis.org.gr, Ιανουάριος 2003.

⁴⁵⁷ Κουβαράς Η., *Η παθογένεια της μη συμμόρφωσης της Διοίκησης στις δικαστικές αποφάσεις στο πεδίο των περιβαλλοντικών διαφορών*, ΠερΔικ 4/2015, σ.608.

Κράτους – μέλους έχει ως συνέπεια την καθιέρωση ευθύνης του Κράτους προς αποκατάσταση της προκληθείσας ζημίας. **Η νομολογία του ΕΔΔΑ δεν υποβαθμίζει την υποχρέωση του Κράτους να προστατεύει το περιβάλλον** αλλά, αντιθέτως, φαίνεται να αποδίδει στη διάταξη του άρθρου 24 του Συντάγματος βαρύτητα αντίστοιχη προς εκείνη που αυτή έχει για την εσωτερική έννομη τάξη. Μάλιστα, παρά το γεγονός ότι η ίδια η ΕΣΔΑ δεν αναγνωρίζει ευθέως δικαίωμα στο περιβάλλον, τονίζει ωστόσο τη σημασία του δικαιώματος αυτού και στη διεθνή έννομη τάξη. Σε ζητήματα πάντως που αφορούν στο δικαίωμα της ιδιοκτησίας, **το ΕΔΔΑ έχει δείξει την απαρέσκειά του απέναντι σε αμάχητα τεκμήρια, όπως αυτό του «προορισμού» της ιδιοκτησίας**, τα οποία η ελληνική έννομη τάξη εκλαμβάνει ως μη επιδεχόμενα ανταπόδειξης. Το ΕΔΔΑ, χωρίς να αντιπαρατίθεται προς τη νομολογία των εθνικών δικαστηρίων, επί της ουσίας αποδοκιμάζει την απουσία ελάχιστονης πρότασης στο συλλογισμό του εθνικού δικαστή, κρίνοντας ως αντίθετη με την ΕΣΔΑ την παράλειψη του τελευταίου να υπαγάγει τα πραγματικά περιστατικά των υποθέσεων που έχουν αχθεί ενώπιόν του στον εφαρμοστέο κανόνα όχι μόνο του εθνικού δικαίου αλλά και της ΕΣΔΑ⁴⁵⁸. Χαρακτηριστική εξάλλου προς αυτήν την κατεύθυνση είναι και **η πληθώρα καταδικαστικών αποφάσεων για τη χώρα μας** από τη νομολογία του ΕΔΔΑ σχετικά με ζητήματα απαλλοτρίωσης και παραβίασης του δικαιώματος στην ιδιοκτησία⁴⁵⁹.

Επίσης, **η Οδηγία 2004/35/ΕΚ για την περιβαλλοντική ευθύνη**, παρότι εισήγαγε για πρώτη φορά ευθύνη για ζημίες στα στοιχεία του φυσικού περιβάλλοντος καθώς και κανόνες για την εκτίμηση και αποκατάσταση αυτών, **δεν καθιερώνει ένα είδος αστικής ευθύνης**. Ενδεχόμενη κρατική ευθύνη θα μπορούσε να θεμελιωθεί μόνο στις περιπτώσεις κατά τις οποίες φορέας εκμετάλλευσης είναι ένα ΝΠΔΔ, στο πλαίσιο κάλυψης δαπανών πρόληψης και αποκατάστασης της περιβαλλοντικής ζημίας ή από παράλειψη του Κράτους να εκπληρώσει τις υποχρεώσεις του ως «δημόσια αρχή», ιδίως ως προς την υποχρεωτική διενέργεια ελέγχων και επιβολής διοικητικών κυρώσεων.

⁴⁵⁸ Κιουσοπούλου Λ., *Ο «προορισμός» της εκτός σχεδίου δόμησης ιδιοκτησίας: ένα ακόμη αμάχητο τεκμήριο σε δοκιμασία*, www.nomosphysis.org.gr, 14.5.2009.

⁴⁵⁹ Athanassopoulou H., *Contribution of the ECHR Case Law with regard to Environmental Protection Issues*, Revista De Derecho, Empresa Y Sociedad (REDS), Numero 7, Epoca I, Julio – Diciembre 2015, No 13, σ.172.

Από την άλλη μεριά, **δυσχέρειες παρουσιάζει και η δυνατότητα θεμελίωσης αστικής ευθύνης του Κράτους από την παράλειψή του να λάβει τα προσήκοντα μέτρα αντιμετώπισης της κλιματικής αλλαγής.** Θα ήταν δυνατή η δυνατότητα παραδεκτής άσκησης μιας αγωγής με νομική βάση την παράλειψη του Κράτους ή της Διοίκησης να νομοθετήσει, δηλαδή να εκδώσει τους προσήκοντες κανόνες δικαίου για την αντιμετώπιση του φαινομένου της κλιματικής αλλαγής, ωστόσο **το δύσκολο εγχείρημα μιας τέτοιας αγωγής αποζημίωσης συνιστά η απόδειξη ζημίας** από την κλιματολογική ευθύνη, η οποία είναι – κατά κύριο λόγο – μέλλουσα. Ανεξαρτήτως αυτού πάντως, φαίνεται ότι αρχίζει να δημιουργείται στο δίκαιο εν γένει μια νέα νομική έννοια, η έννοια **της κλιματικής ευθύνης**, η οποία είναι πολυπαραγοντική, πολυδιάστατη και πολυσημαινόμενη⁴⁶⁰, με συνιστώσες διεθνείς και εθνικές, καταδεικνύοντας ότι βρισκόμαστε στην αρχή μιας πορείας όχι απλά νομικοποίησης αλλά δικαστικοποίησης του θεματικού δικαίου της κλιματικής αλλαγής⁴⁶¹.

Συμπερασματικά, η δυνατότητα που παρέχεται, μέσω των διατάξεων της αστικής ευθύνης του Κράτους, για την αποζημίωση όσων βλάπτονται από παράνομη κρατική δραστηριότητα, συμπληρώνει κατά τρόπο μάλλον ικανοποιητικό το αναγκαίο σε ένα Κράτος Δικαίου οπλοστάσιο προστασίας των προσώπων, φυσικών και νομικών, απέναντι στις παρανομίες της κρατικής εξουσίας. Η όλο και συχνότερη προσφυγή των πολιτών στη δικαιοσύνη για τα θέματα προστασίας του περιβάλλοντος δημιουργεί νέες προοπτικές και αποτελεί, ταυτόχρονα, ένα σημάδι αντίστασης στη λογική της χρήσης και κατάχρησης του περιβάλλοντος.

Στον αντίποδα, **προβληματίζει η σπανιότητα των αγωγών αποζημίωσης που έχουν ασκηθεί για περιβαλλοντικές ζημίες, με βάση τις διατάξεις των άρθρων 105 – 106 ΕισΝΑΚ.** Παρά το χαρακτήρα της αγωγής αποζημίωσης ως ενός περιορισμένης εμβέλειας ενδίκου βοηθήματος, η αναγνώριση της αυτοτέλειάς της προς τα λοιπά ένδικα βοηθήματα⁴⁶² (μέσω της

⁴⁶⁰ Μπουκουβάλα Β., *Κλιματική αλλαγή, δικαιώματα του ανθρώπου και έννομη προστασία πριν και μετά τη Σύμβαση των Παρισίων*, ΠερΔικ 2/2017, σ.227.

⁴⁶¹ Μπουκουβάλα Β., *ό.π.*, σ.225.

⁴⁶² Άρθρο 78 ΚΔΔ.

απεξάρτησής της από την προηγούμενη άσκηση προσφυγής ή αίτησης ακυρώσεως), ενισχύει τη δικονομική θέση του ιδιώτη. Εξάλλου, είναι σημαντικό να συνειδητοποιήσει η κοινωνία των πολιτών τη σημασία που έχει για την προστασία του περιβάλλοντος η άσκηση των παρεχόμενων δυνατοτήτων ελέγχου εφαρμογής της περιβαλλοντικής νομοθεσίας και η συνεχής βελτίωση του υπάρχοντος καθεστώτος αστικής ευθύνης μέσω της νομολογιακής του επεξεργασίας. Με τον τρόπο αυτόν, η καταβολή αποζημιώσεων από το Κράτος λόγω παράνομων πράξεων ή παραλείψεων οργάνων του βλαπτικών για το περιβάλλον αποκτά δημοσιονομικό αντίκρουσμα και, ως εκ τούτου, προληπτικό ή – έστω - αποτρεπτικό χαρακτήρα. Δεδομένου ότι η κρατική νομιμότητα επεκτείνεται και σε υπερεθνικούς (διεθνείς και ενωσιακούς) κανόνες, οι οποίοι δεν απαντώνται στην ίδια έκταση σε άλλους χώρους του Διοικητικού Δικαίου, αποτελεί επιτακτική ανάγκη η ιδιαίτερη ενασχόληση με την αστική ευθύνη του Κράτους στο πεδίο του δικαίου του περιβάλλοντος και τη συμβολή της στην ενίσχυση της περιβαλλοντικής προστασίας.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ – ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Βενιζέλος Ε., Το γενικό συμφέρον και οι περιορισμοί των συνταγματικών δικαιωμάτων, Εκδόσεις Παρατηρητής, Θεσσαλονίκη 1990.
- Γεωργιάδου Μ., Αδικοπραξίες, Η Αδικοπρακτική Ευθύνη Ιδιωτών και Δημοσίου, Ερμηνεία – Νομολογία, Νομική Βιβλιοθήκη, 2009.
- Γώγος Κ., Η έννομη προστασία των καταναλωτών έναντι των ιδιωτικοποιημένων οργανισμών κοινής ωφέλειας. Δικαστική προστασία κατά πράξεων και παραλείψεων εποπτείας, σε: ΚΔΕΟΔ, Αποκρατικοποίηση των δημοσίων επιχειρήσεων και προστασία καταναλωτή, Εκδόσεις Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη 1998.
- Δαγτόγλου Π.Δ., Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, Εκδόσεις Αντ.Ν.Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2004.
- Δαγτόγλου Π.Δ., Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο, Εκδόσεις Αντ.Ν.Σάκκουλα, 2004.
- Δημοπούλου Ζ., Ευθύνη από διακινδύνευση. Οι λόγοι περιορισμού και απαλλαγής από την ευθύνη, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2003.
- Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, Ερμηνεία κατ' άρθρο (συλλ.), Νομική Βιβλιοθήκη, 2013.
- Θεοχαροπούλου Λ., Η αρχή της ισότητας στα δημόσια βάρη και η αστική ευθύνη του κράτους, Εκδόσεις Αντ.Ν.Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1988.
- Καράκωστας Ι., Περιβάλλον και Δίκαιο: δίκαιο διαχείρισης και προστασίας των περιβαλλοντικών αγαθών, 3^η Έκδοση, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2011.
- Κουτούπα – Ρεγκάκου Ε., Δίκαιο του περιβάλλοντος, Γ' Έκδοση επαυξημ., Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2008.
- Κουτούπα - Ρεγκάκου Ε., Δουλείες δημοσίου δικαίου, σε: Δ. Κοντόγιωργα – Θεοχαροπούλου/Ε.Κουτούπα – Ρεγκάκου, Εμβάθυνση δημοσίου δικαίου, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2005.
- Μαγγανάς Α., Χρυσανθάκης Χ., Βανδώρος Δ., Καρατζά Λ., Η Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, Νομολογία και Ερμηνευτικά Σχόλια, 3^η έκδοση, Νομική Βιβλιοθήκη, 2011.
- Μαθιουδάκης Ι., Η αστική ευθύνη του δημοσίου από υλικές ενέργειες των οργάνων του με βάση τα άρθρα 105-6 ΕισΝΑΚ, Εκδόσεις Π.Ν.Σάκκουλας, 2006.

- Μαντζούφας Π., Συνταγματική προστασία των δικαιωμάτων στην κοινωνία της διακινδύνευσης. Υγεία – Ιδιωτικότητα – Περιβάλλον, Εκδόσεις Σάκκουλας, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2006.
- Μέλισσας Δ., Οι χρήσεις γης, το γενικό πολεοδομικό σχέδιο και η ζώνη οικιστικού ελέγχου, Β' Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2010.
- Μεταξάς Α., Ευθύνη του Δημοσίου για παραβιάσεις του κοινοτικού δικαίου από αποφάσεις των ανωτάτων εθνικών δικαστηρίων, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2005.
- Μουκίου Χ., Η σιωπή της διοίκησης. Προς ένα de lege ferenda διοικητικό δίκαιο, Εκδ. Αντ.Ν.Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 2003.
- Παυλόπουλος Π., Η αστική ευθύνη του Δημοσίου ΙΙ, κατά τους κανόνες του δημοσίου δικαίου, ημιτ.Α', Αθήνα – Κομοτηνή 1989.
- Παυλόπουλος Π., Η αστική ευθύνη του Δημοσίου σε: Απ. Γέροντα, Σ. Λύτρα, Γλ. Σιούτη, Σ. Φλογαΐτη, Διοικητικό Δίκαιο, εκδόσεις Αντ.Ν.Σάκκουλα, 2004.
- Περιβαλλοντική Ευθύνη – Θεωρητικές Εξελίξεις και ζητήματα εφαρμογής (συλλ.), Δικηγορικός Σύλλογος Πειραιά, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2010.
- Ρέμελης Κ., Η προστασία του περιβάλλοντος από τις βιομηχανικές και βιοτεχνικές εγκαταστάσεις, Εκδόσεις Αντ.Ν.Σάκκουλας, 1989.
- Σιούτη Γ.Π., Δίκαιο Περιβάλλοντος, Γενικό μέρος Ι Δημόσιο Δίκαιο και Περιβάλλον, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 2000.
- Σιούτη Γ.Π., Εγχειρίδιο δικαίου περιβάλλοντος, Β' Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2011.
- Σκουρής Β., Ερμηνεία Συνθηκών για την Ευρωπαϊκή Ένωση και την Ευρωπαϊκή Κοινότητα, Εκδόσεις Αντ.Ν.Σάκκουλας, Αθήνα – Κομοτηνή 2003.
- Σμπώκος Γ.Χ., Εφαρμογές Μέτρων Περιβαλλοντικής Προστασίας – Κρατική ρύθμιση και αυτορρύθμιση, Νομική Βιβλιοθήκη, 2011.
- Σοϊλεντάκης Ν.Π., Ατσαλάκη Α., Αστική Ευθύνη του Δημοσίου, Νομική Βιβλιοθήκη, 2015.
- Σοϊλεντάκης Ν.Π., Η αγωγή στη Διοικητική Δίκη, 3^η Έκδοση, Δίκαιο & Οικονομία, Εκδόσεις Π.Ν.Σάκκουλα, 2014.
- Σπηλιωτόπουλος Ε.Π., Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, 9^η έκδοση, εκδόσεις Αντ.Ν.Σάκκουλα, 1999.
- Σπηλιωτόπουλος Ε.Π., Εγχειρίδιο του Διοικητικού Δικαίου, Νομική Βιβλιοθήκη, 2010.
- Στασινόπουλος Μ., Αστική ευθύνη του κράτους, των δημοσίων υπαλλήλων και των ΝΠΔΔ κατά τον ΑΚ, Αθήναι 1950, ανατ. 1968.

- Σύνταγμα, κατ' άρθρο ερμηνεία (συλλ.), Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2017.
- Τάχος Α., Δίκαιο προστασίας του περιβάλλοντος, 6^η έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2006.
- Τόμος Τιμητικός του ΣτΕ – 75 χρόνια, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2004.
- Τσοκανάς Ν., Όψεις της Αστικής Ευθύνης για το Περιβάλλον και Διεθνές Δίκαιο, Εκδόσεις Αντ.Ν.Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 2011.
- Χατζητζανής Ν., Ερμηνεία κατ' άρθρον Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας, εκδόσεις Αντ.Ν.Σάκκουλα 2002.
- Χριστοφιλόπουλος Δ., Το δίκαιο της δόμησης, Αυθαίρετη δόμηση – Νομιμοποίηση – Κατεδάφιση, Εκδόσεις Π.Ν.Σάκκουλας, Αθήνα 1999.

ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ

- Αθανασοπούλου Χ., Η Αστική Ευθύνη του Κράτους από σύννομες πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων του, ΕΕΝ 2005.
- Αθανασοπούλου Χ.(σημ.), Αστική Ευθύνη Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Η περίπτωση υλικών ζημιών σε οχήματα από ανωμαλίες του οδοστρώματος ή άλλες παρεμφερείς αιτίες, Ειδική Έκθεση του Κύκλου Σχέσεων Κράτους – Πολίτη, ΠερΔικ 3/2005.
- Athanassopoulou H., Contribution of the ECTHR Case Law with regard to Environmental Protection Issues, Revista De Derecho, Empresa Y Sociedad (REDS), Numero 7, Epoca I, Julio – Diciembre 2015, No 13.
- Βασιλειάδης Δ., άρθρο 24 – Φυσικό περιβάλλον, σε: Σύνταγμα, κατ' άρθρο ερμηνεία (συλλ.), Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2017.
- Βασιλόπουλος Ι., Η αποτελεσματική προστασία του περιβάλλοντος και το δικαίωμα προσφυγής των πολιτών στη δικαιοσύνη, ΠερΔικ 1997.
- Βροντάκης Μ., Η αστική ευθύνη του Δημοσίου από την άσκηση ή παράλειψη ασκήσεως νομοθετικής ή κανονιστικής αρμοδιότητας, ΘΠΔΔ 5/2008.
- Γεωργούτσου Ε., Η νομολογιακή προσέγγιση του δημοσίου συμφέροντος στο πλαίσιο της αστικής ευθύνης του Κράτους, ΔΔικ 20 (2008).
- Γώγος Κ., Η δικαστική προστασία κατά παραλείψεων της διοίκησης σε περιβαλλοντικές διαφορές, Εφημ ΔΔ – 1/2006.

- Δελλής Γ., Το ατομικό δικαίωμα αντιμετώπις στο ατομικό και το οικολογικό γενικό συμφέρον. 1953 – 2003: Η συρρίκνωση της ατομικότητας, www.nomosphysis.org.gr, Ιανουάριος 2003.
- Διβάνη Χ., Μη συντελεσμένη ρυμοτομική απαλλοτρίωση – Αυτοδίκαιη άρση – Τροποποίηση του ρυμοτομικού σχεδίου, ΘΠΔΔ 4-5/2012.
- Καλαβρός Α., Η ευθύνη του Δημοσίου λόγω αυτόκλητης αποκατάστασης περιβαλλοντικής ζημίας από ιδιώτη – Η διοίκηση αλλοτρίων στο μεταίχμιο ιδιωτικού και δημοσίου δικαίου, ΠερΔικ 3/2012.
- Καρακώστας Β., Η ηθική βλάβη στην πολιτειακή αποζημιωτική ευθύνη με αφορμή την 1696/2003 απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας, ΔΦΝ 2004.
- Κιουσοπούλου Λ., Ο «προορισμός» της εκτός σχεδίου δόμησης ιδιοκτησίας: ένα ακόμη αμάχητο τεκμήριο σε δοκιμασία, www.nomosphysis.org.gr, 14.5.2009.
- Κοντιάδης Ξ., Συνταγματική αναθεώρηση και προστασία του περιβάλλοντος, ΔΤΑ 2001.
- Κουβαράς Η., Η παθογένεια της μη συμμόρφωσης της Διοίκησης στις δικαστικές αποφάσεις στο πεδίο των περιβαλλοντικών διαφορών, ΠερΔικ 4/2015.
- Κουτούπα Ε., Η Οδηγία 2004/35 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη, www.nomosphysis.org.gr, Νοέμβριος 2009.
- Κουτούπα – Ρεγκάκου Ε., Η Οδηγία 2004/35 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη όσον αφορά την πρόληψη και την αποκατάσταση περιβαλλοντικής ζημίας, σε: Περιβαλλοντική Ευθύνη – Θεωρητικές Εξελίξεις και ζητήματα εφαρμογής (συλλ.), Δικηγορικός Σύλλογος Πειραιά, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2010.
- Μαθιουδάκης Ι.Γ., Αστική Ευθύνη του Κράτους από υλικές ενέργειες ιατρού, ο οποίος μεταφέρθηκε από Νοσοκομείο με τη μορφή ΝΠΔΔ σε Νοσοκομείο με τη μορφή ΝΠΙΔ εντός του ΕΣΥ, ΘΠΔΔ 10/2013.
- Μαθιουδάκης Ι.Γ., Η κοινοτικού δικαίου αξίωση αστικής ευθύνης του Δημοσίου, Διδικ 1998.
- Μαθιουδάκης Ι.Γ., Η κρατική ευθύνη στο δίκαιο του περιβάλλοντος, Αρμενόπουλος 2011 (5).
- Μακρής Δ., Το διεθνές συμβατικό δίκαιο του περιβάλλοντος στη νομολογία του ΣτΕ, Τιμητικός Τόμος ΣτΕ – 75 χρόνια, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2004.
- Μαυρίκας Ν.Θ., Η αστική ευθύνη του Δημοσίου υπό το πρίσμα της «αρχής της διακινδύνευσης», ΘΠΔΔ 4/2008.
- Μέλισσας Δ., Η σφράγιση χρήσης: αποτελεσματικό μέτρο ελέγχου των χρήσεων γης, ΝοΒ 2009.

- Μενουδάκος Κ., Αποζημίωση Θιγόμενων σε περιπτώσεις παραβίασης της περιβαλλοντικής και της πολεοδομικής νομοθεσίας, www.nomosphysis.org.gr, 10.6.2014.
- Μπάλιας Γ., Η Οδηγία για την περιβαλλοντική ευθύνη: πρόληψη, αποκατάσταση, κατανομή υποχρεώσεων, ΕφημΔΔ – 2010.
- Μπάλιας Γ., Η πρόσληψη του (περιβαλλοντικού) κινδύνου και οι επιπτώσεις της στην αστική ευθύνη, ΠερΔικ 2/2009.
- Μπουκουβάλα Β., Κλιματική αλλαγή, Δικαιώματα του Ανθρώπου και έννομη προστασία πριν και μετά τη Σύμβαση των Παρισίων, ΠερΔικ 2/2017.
- Οικονόμου Α.Ι., Περιβάλλον και αστική ευθύνη του Δημοσίου, ΠερΔικ 1/2016.
- Παναγιωτόπουλος Γ., Αστική ευθύνη του κράτους και Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, ΕφημΔΔ – 2/2006.
- Παναγιωτόπουλος Γ., Η αστική ευθύνη του Δημοσίου και των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου, ΕφημΔΔ - 3/2008.
- Παυλόπουλος Π., Ευθύνη του κράτους για παραβάσεις του κοινοτικού δικαίου, Διδικ 1994.
- Πουϊκλή Κ.Χ., Η περιβαλλοντική ευθύνη υπό την Οδηγία 2004/35/ΕΚ – Μεταξύ καινοτομίας και αναποτελεσματικότητας, ΠερΔικ 3/2015.
- Πουϊκλή Κ.Χ., Περιβαλλοντική ευθύνη και αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει». Νεότερες εξελίξεις υπό το πρίσμα της πρόσφατης νομολογίας του ΔΕΕ, ΠερΔικ 3/2016.
- Πούλη Σ., Κουρέντη Χ., Μαργαρίτης Γ., Μπούζας Δ., Δημητριάδου Ο., Λεβάντης Ε.Ν., Η εφαρμογή της Οδηγίας για την περιβαλλοντική ευθύνη στην Ελλάδα (θεωρία και πραγματικότητα), ΠερΔικ 1/2015.
- Ρόζος Ν., Πολεοδομικό δίκαιο και περιορισμοί της ιδιοκτησίας. Ο πρωτογενής καθορισμός του περιεχομένου της κυριότητας επί ακινήτων και ειδικών αγαθών και οι περαιτέρω περιορισμοί του, www.nomosphysis.org.gr, Ιούλιος 2007.
- Σισιλιάνου Λ.Α., Η προστασία του περιβάλλοντος και η Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, Η εξέλιξη της νομολογίας ως την υπόθεση Lopez Ostra, Νόμος και Φύση, 1996.
- Σμπώκος Γ.Χ., Η Οδηγία 35/2004/ΕΚ για την περιβαλλοντική ασφάλιση – Πεδίο και προοπτικές εφαρμογής, ΠερΔικ 1/2008.
- Σπηλιωτόπουλος Ε.Π., Η συμμόρφωση της διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις, Τόμος Τιμητικός του ΣτΕ – 75 χρόνια, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2004.
- Συμεωνίδης Ι., Η αναβάθμιση του ρόλου του διοικητικού δικαστή στη μεταμοντέρνα εποχή, η αδυναμία ανταπόκρισης της διοίκησης και η ανάγκη ενός άλλου διαλόγου με το νομοθέτη, ΕφημΔΔ 2010.

- Συνήγορος του Πολίτη, Αστική Ευθύνη Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Η περίπτωση υλικών ζημιών σε οχήματα από ανωμαλίες του οδοστρώματος ή άλλες παρεμφερείς αιτίες, Ειδική έκθεση του Κύκλου Σχέσεων Κράτους – Πολίτη, ΠερΔικ 3/2005.
- Τάχος Α.Ι., Η προστασία του περιβάλλοντος (ή ποιος προστατεύει ποιόν), Αρμενόπουλος 1/1983.

ΣΧΟΛΙΑΣΜΕΝΗ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ

- Αθανασοπούλου Χ., Παρατηρήσεις επί της υπ' αριθ. 1185/2013 απόφασης του Συμβουλίου της Επικρατείας, ΠερΔικ 2/2013.
- Αθανασοπούλου Χ., Σχόλιο επί της αποφάσεως Moreno Gomez κατά Ισπανίας του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ), της 16/2/2005, Ανεξάρτητη Αρχή 1(2006).
- Διβάνη Χ., Μεταφορά συντελεστή δόμησης – αποκατάσταση ζημίας ιδιοκτήτη διατηρητέου, ΣτΕ 1998/2007 Τμ.Α' επταμ. – Παρατηρήσεις, ΘΠΔΔ 4/2008.
- Διβάνη Χ., Μεταφορά συντελεστή δόμησης ως μέθοδος αποζημίωσης, ΣτΕ 2773/2010 Τμ. Α' – Παρατηρήσεις, ΘΠΔΔ 12/2011.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Ιταλικής Δημοκρατίας, ΔΕΕ C – 379/10, ΕφημΔΔ – 1/2012, ΝοΒ 2011.
- Καϋμενάκη Ε., Παράνομες παραλείψεις υλικών ενεργειών Πολεοδομίας – Κατάρρευση κτιρίου από σεισμό – Παραγραφή, ΣτΕ 2692/2009 Τμ Α' – Παρατηρήσεις, ΘΠΔΔ 10/2009.
- Μπάλιας Γ., Σχόλιο στην απόφαση 240/2009 Διοικητικού Πρωτοδικείου Ιωαννίνων, www.nomosphysis.org.gr, 2009.
- Παυλάκη Σ., Παράνομη έκδοση οικοδομικής άδειας, ΣτΕ 1047/2007 Τμ.Α' – Παρατηρήσεις, ΘΠΔΔ 2/2008.
- Ρόζος Ν., Παρατηρήσεις στις αποφάσεις ΕΔΔΑ 1.6.2006, 6.12.2007 – Εταιρεία «Ζάντε Μαραθονήσι ΑΕ» κατά Ελλάδος, 21.2.2008 – Ανώνυμη Τουριστική Εταιρεία «Ξενοδοχεία Κρήτης» κατά Ελλάδος, ΘΠΔΔ 4/2008.
- Τσίτσου Μ., Υπόθεση Massachusetts v. EPA (Ανώτατο Δικαστήριο ΗΠΑ): Ο έλεγχος της διοίκησης για τη ρύθμιση των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου, ΠερΔικ 2/2017.