

Η επίδραση της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας στην αστική ευθύνη του Δημοσίου και ειδικότερα εν σχέσει με την προστασία του περιβάλλοντος

Του κ. Γεωργ. ΠΑΝΑΓΙΩΤΟΠΟΥΛΟΥ

Προέδρου του Σ.τ.Ε.

Ευχαριστώ θερμότατα για την ιδιαίτερη τιμή να με αναγορεύσετε Επίτιμο Διδάκτορα του Παντείου Πανεπιστημίου Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών. Η τιμή όμως αυτή ανήκει πρωτίστως στο Συμβούλιο της Επικρατείας, θεσμό, με τον οποίο έχω την τύχη να έχω αποκτήσει άρρηκτους οικογενειακούς δεσμούς, αν αναλογισθώ κανείς ότι ο αείμνηστος πατέρας μου υπηρέτησε τον θεσμό αυτόν επί σειράν 10ετιών, από το 1932 έως το 1969, εν συνεχεία δε εγώ από το 1970 μέχρι σήμερα. Παράλληλα όμως με την μεγάλη αυτή τιμή, ευρισκόμενος εις το βήμα της Αιθούσης Τελετών του Παντείου Πανεπιστημίου, αισθάνομαι και συγκίνησιν.

Έρχεται αυτομάτως στην μνήμη μου ο Απρίλιος του έτους 1970. Τότε που διορίσθηκα στην Πάντειο Ανωτάτη Σχολή Πολιτικών Επιστημών, Επιστημονικός Βοηθός στην έδρα του Διοικητικού Δικαίου, την οποία κατείχε ο αείμνηστος Καθηγητής Γεώργιος Παπαχατζής. Έτσι ξεκίνησα την σταδιοδρομία μου και στην συνέχεια, κατόπιν διαγωνισμού, διορίσθηκα στο Συμβούλιο της Επικρατείας.

Έχω την τιμήν σήμερα να σας αναπτύξω το θέμα της επιδράσεως της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας στην αστική ευθύνη του Δημοσίου και, ειδικότερα, εν σχέσει με την προστασία του περιβάλλοντος.

Η αστική ευθύνη του Δημοσίου και των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου, σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 105 και 106 του Εισ.Ν.Α.Κ., αποτελεί ένα από τα βασικά κεφάλαια της ύλης του Διοικητικού Δικαίου.

Εξ άλλου, είναι γενικά παραδεκτό, ότι η εν λόγω ευθύνη συνιστά έναν από τους τρόπους, με τους οποίους πραγματώνεται η κατ' άρθρο 20§1 του Συντάγματος αξίωση των πολιτών για παροχή αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας στο πεδίο του Δημοσίου Δικαίου.

Επίσης, είναι γνωστό, ότι μετά την ανάπτυξη στη Χώρα μας συστήματος πλήρους διοικητικής δικαιοσύνης, το δίκαιο της αστικής ευθύνης του Δημοσίου και των Ν.Π.Δ.Δ. διαμορφώνεται από τα διοικητικά δικαστήρια, κατά κύριο δε λόγο από το Συμβούλιο της Επικρατείας.

Το Συμβούλιο της Επικρατείας, τα τελευταία χρόνια, έχει συμβάλει στη δημιουργία πλούσιας νομολογίας στο συγκεκριμένο δικαιοϊκό πεδίο. Η νομολογία αυτή, επιχειρεί να

διαπραγματευθεί το δίκαιο της αστικής ευθύνης του Δημοσίου με όρους Δημοσίου Δικαίου και προσπαθεί να λάβει υπόψη της αφ' ενός μεν τις απαιτήσεις της Δημοσίας Διοικήσεως, αφ' ετέρου δε τις εύλογες προσδοκίες ή τα δικαιώματα των διοικουμένων.

Επειδή, δεν είναι δυνατόν, στα πλαίσια της σύντομης αυτής ομιλίας μου, να διεξέλθω το σύνολο της εν λόγω νομολογίας, θα επικεντρωθώ σε ένα τμήμα της, το οποίο αποκτά σήμερα όλο και περισσότερο βαρύνουσα σημασία, λόγω του αντικειμένου του: πρόκειται για την αστική ευθύνη του Δημοσίου, η οποία ανάγεται σε θέματα προστασίας του περιβάλλοντος.

Προκειμένου όμως να προσδιορίσω σαφέστερα το θέμα, πρέπει να υπενθυμίσω, ότι η αποζημίωση, η οποία επιδικάζεται στους διοικούμενους επί τη βάση των διατάξεων περί της αστικής ευθύνης του Δημοσίου προϋποθέτει παράνομη δράση ή παράλειψη της Διοικήσεως, την ύπαρξη ζημίας των εναγόντων, καθώς επίσης την διαπίστωση εκ μέρους των αρμοδίων δικαστηρίων αιτιώδους συνάφειας μεταξύ των ανωτέρω στοιχείων.

Εν τούτοις, σε θέματα περιβάλλοντος προβλέπεται, από σειρά διατάξεων, συνταγματικού επιπέδου ή άλλης κατωτέρας τυπικής ισχύος αποκατάσταση της ζημίας, την οποία υφίστανται οι διοικούμενοι.

Η ειδοποιός διαφορά των δύο περιπτώσεων συνίσταται, κατά κύριο λόγο, ότι στην πρώτη απ' αυτές, απαιτείται παράνομη δράση ή παράλειψη της Διοικήσεως.

Έτσι, αφού οριοθετήσω το θέμα της παρούσης ομιλίας, θα επικεντρωθώ σε χαρακτηριστικές περιπτώσεις της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας, επ' ευκαιρία των οποίων εκρίθη το παράνομο ή μη της δράσεως της Διοικήσεως σε θέματα περιβάλλοντος στα πλαίσια υποθέσεων αστικής ευθύνης του Δημοσίου.

Στις περιπτώσεις αυτές το Συμβούλιο της Επικρατείας είχε να αντιμετωπίσει ζητήματα, αναγόμενα στην προστασία του φυσικού περιβάλλοντος, του οικιστικού περιβάλλοντος, και του πολιτιστικού περιβάλλοντος, των τριών δηλαδή συνήθων διακρίσεων της έννοιας του περιβάλλοντος.

Όσον αφορά στην προστασία του φυσικού περιβάλλοντος πρέπει να σταθώ σε απόφαση της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας, της οποίας οι κύριες σκέψεις επανελήφθησαν από σειρά μεταγενέστερων αποφάσεων του ιδίου Δικαστηρίου.

Στην υπόθεση αυτή, ήχθη ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας με αίτηση αναιρέσεως το θέμα της απαγορεύσεως σε Ανώνυμη Εταιρεία να αναγείρει και να εκμεταλλευθεί ξενοδοχειακό συγκρότημα στη νησίδα «Μαραθωνήσι» της Ζακύνθου, λόγω των περιορισμών που είχαν επιβληθεί με διάφορες νομοθετικές και κανονιστικές διατάξεις στην εν λόγω νησίδα, χάριν της προστασίας της θαλάσσιας χελώνας *Caretta-Caretta*.

Το Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε κατά πρώτον ότι οι περιορισμοί αυτοί στην ιδιοκτησία της νησίδας ήσαν «καταρχήν θεμιτοί» και ότι δεν αντέκλειντο στα άρθρα 17 του Συντάγματος και 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της Ευρωπαϊκής Συμβάσεως των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου.

Τούτο δε, διότι κατά το Συμβούλιο της Επικρατείας, αφενός υπαγορεύονταν «από σκοπό δημοσίου συμφέροντος, όπως είναι η προστασία του φυσικού περιβάλλοντος», αφετέρου, διότι αναφέρονταν σε «περιοχή εκτός σχεδίου πόλεως, που κατά το Σύνταγμα και τους νόμους δεν έχει ως προορισμό τη δόμηση ή ειδικότερα την τουριστική εκμετάλλευση, αλλά την γεωργική, κτηνοτροφική και δασοπονική εκμετάλλευση, καθώς και την αναψυχή του κοινού».

Υπό τα δεδομένα ταύτα, σύμφωνα με το Συμβούλιο της Επικρατείας, δεν υπάρχει παράνομη ενέργεια της Διοικήσεως και, άρα, υποχρέωσή της για αποζημίωση, κατά τους όρους των άρθρων 105 και 106 Εισ.Ν.Α.Κ., όταν περιορίζεται η ιδιοκτησία για λόγους δημο-

οίου συμφέροντος, όπως είναι η προστασία του φυσικού περιβάλλοντος και όταν ο περιορισμός αυτός είναι σύμφωνος προς τον προορισμό της συγκεκριμένης ιδιοκτησίας.

Η πρώτη από της θέσεις αυτές αντανακλά κλασική νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας. Απορρέει από την αρχή της βιωσίμου αναπτύξεως, η οποία θεμελιώνεται σε σειρά διατάξεων του Συντάγματος. Επίσης, η ίδια θέση προκύπτει από την αρχή της αειφορίας, η οποία συνίσταται στη διατήρηση του κεφαλαίου που συγκροτούν τα αγαθά του φυσικού και του πολιτιστικού περιβάλλοντος και η οποία κατοχυρώνεται ρητά μετά την αναθεώρηση του έτους 2001, στο άρθρο 24 του Συντάγματος.

Ειδικότερα, επ' ευκαιρία της εφαρμογής των αρχών αυτών, ο διοικητικός δικαστής προβαίνει σε δικαιοκίνη στήθιση μεταξύ της ανάγκης προστασίας του φυσικού περιβάλλοντος και του δικαιώματος ιδιοκτησίας που διακυβεύεται, προκειμένου να καταλήξει στην κρίση ότι οι συναφείς περιορισμοί του δικαιώματος της ιδιοκτησίας υπαγορεύονται, στην περίπτωση αυτή, από λόγους δημοσίου συμφέροντος, όπως είναι η ανάγκη προστασίας του φυσικού περιβάλλοντος.

Αλλά και η δεύτερη από τις ανωτέρω μνημονευθείσες θέσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας συνιστά παγία νομολογία του.

Πράγματι, το Συμβούλιο της Επικρατείας δέχεται, ότι η από το άρθρο 17 του Συντάγματος προβλεπόμενη προστασία της ιδιοκτησίας δεν είναι απόλυτη και ότι η ιδιοκτησία μπορεί να υποβληθεί από τον κοινό νομοθέτη ή την κανονιστικώς δρώσα Διοίκηση σε περιορισμούς, οι οποίοι είναι σύμφυτοι προς τον προορισμό της.

Έτσι, στο πλαίσιο της νομολογίας αυτής, το Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε, ερμηνεύοντας το Σύνταγμα και τους νόμους, ότι οι ιδιοκτησίες, οι οποίες κείνται σε περιοχή εκτός σχεδίου πόλεως, μπορούν να υποστούν θεμιτούς περιορισμούς, ως προς την δόμησή τους, δεδομένου ότι δεν προορίζονται, κατ' αρχήν, προς δόμηση, αλλά προς γεωργική ή άλλου είδους παρόμοιες εκμεταλλεύσεις.

Επομένως, το Συμβούλιο της Επικρατείας θεωρεί νόμιμη τη δράση της Διοικήσεως, με αποτέλεσμα να μην πληρούνται η προϋπόθεση της αστικής ευθύνης του Δημοσίου, δηλαδή το παράνομο της δράσεως της Διοικήσεως, όταν περιορίζεται η ιδιοκτησία, χάριν της προστασίας του φυσικού περιβάλλοντος, καθώς επίσης και όταν τα διοικητικά μέτρα περιορισμού της ιδιοκτησίας είναι σύμφωνα με τον, κατά το Σύνταγμα και τους νόμους, προορισμό της.

Πέραν τούτων έχει, ομοίως, κριθεί, από το Συμβούλιο της Επικρατείας, ότι οι περιορισμοί της ιδιοκτησίας, τους οποίους συνεπάγεται η προστασία του φυσικού περιβάλλοντος και, ειδικότερα, οι περιορισμοί, ως προς τη δόμηση των εκτός σχεδίου πόλεως περιοχών, είναι θεμιτοί, εφόσον, βεβαίως, συνιστούν εφαρμογή της ισχύουσας στην περιοχή πολεοδομικής νομοθεσίας με την οποία πραγματοποιείται η ανάγκη προστασίας του φυσικού περιβάλλοντος, χωρίς να είναι απαραίτητο οι περιορισμοί αυτοί να ερείδονται και επί γενικότερου χωροταξικού σχεδίου ή ειδικού χωροταξικού σχεδίου για την περιοχή αυτή.

Τέλος, το Συμβούλιο της Επικρατείας έχει κρίνει ότι δεν παραβιάζεται εκ μέρους της Διοικήσεως η συνταγματικώς κατοχυρωμένη αρχή της αναλογικότητας, στο μέτρο που οι περιορισμοί εκμεταλλεύσεως της νησίδας «Μαραθωνήσι» της Ζακύνθου είχαν επιβληθεί με ρυθμίσεις, μεταξύ άλλων, διοικητικές, οι οποίες όμως παρουσίαζαν κλιμάκωση «ανάλογα με τον πυρήνα ωτοκίας του προστατευόμενου είδους».

Εν κατακλείδι, το Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε, ότι η δράση της Διοικήσεως είναι νόμιμη, με αποτέλεσμα να μην είναι δυνατή η αποζημίωση, βάσει των άρθρων 105 και 106 Εισ.Ν.Α.Κ., όταν 1) η δράση της Διοικήσεως κατατείνει στον περιορισμό της ιδιοκτησίας προς προστασίαν του φυσικού περιβάλλοντος, 2) ο περιορισμός αυτός είναι σύμφωνος

προς τον προσρισμό της ιδιοκτησίας και εξειδικεύει την ισχύουσα στην περιοχή πολεοδομική νομοθεσία, χωρίς να είναι ανάγκη να έχει συνταχθεί γενικότερο χωροταξικό σχέδιο ή ειδικό χωροταξικό σχέδιο και 3) ο εν λόγω περιορισμός εμφανίζει κλιμάκωση, ανάλογη με τη μορφή και το περιεχόμενο του προστατευτέου είδους του φυσικού περιβάλλοντος έτσι, ώστε να γίνεται σεβαστή η συνταγματική επιταγή τηρήσεως της αρχής της αναλογικότητας.

Όπως όμως εξέθεσα, η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας διαπραγματεύεται το ζήτημα της αστικής ευθύνης του Δημοσίου, σε συνάρτηση και με άλλη έκφραση της νομικής έννοιας του περιβάλλοντος, που είναι το οικιστικό περιβάλλον.

Όσον αφορά στην αστική ευθύνη του Δημοσίου προς προστασίαν του οικιστικού περιβάλλοντος θα ασχοληθώ με άλλη απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας.

Στο πλαίσιο της υποθέσεως αυτής, το Συμβούλιο της Επικρατείας εκλήθη να αποφανθεί περί της νομιμότητας της συμπεριφοράς της Διοικήσεως στην εξής περίπτωση: η Διοίκηση και, συγκεκριμένα, κάποιο Γραφείο Πολεοδομίας, είχε προβεί στην έκδοση οικοδομικής άδειας επ' ονόματι του ενδιαφερόμενου, επί τη βάση της ισχύουσας κατά το χρόνο εκδόσεως της οικοδομικής άδειας πολεοδομικής νομοθεσίας.

Όμως εκρίθη, ότι η νομοθεσία αυτή αντιβαίνει στο Σύνταγμα, ως «επαγόμενη επιδείνωση των όρων διαβίωσης και υποβάθμισης του οικιστικού περιβάλλοντος», στο μέτρο που επέτρεπε, σε περιοχές όπου ίσχυε προηγουμένως το ασυνεχές σύστημα δομήσεως, την ελεύθερη τοποθέτηση του κτιρίου, έστω κι αν υπήρχε γειτονική οικοδομή που είχε ανεγερθεί κατά το σύστημα τούτο σε υποχρεωτική απόσταση από το κοινό όριο.

Κατόπιν της εξελίξεως αυτής η εκδοθείσα οικοδομική άδεια εθεωρήθη μη νόμιμος, με αποτέλεσμα την ανάκλησή της από το αρμόδιο Γραφείο Πολεοδομίας.

Ως τόσο, η ανάκληση αυτή είχε την δυσμενή και ζημιογόνο συνέπεια για τον υπέρ ου η οικοδομική άδεια να αναγκασθεί αυτός να κατεδαφίσει μέρος του οικοδομικού σκελετού.

Την αποκατάσταση της εν λόγω ζημίας του επεδίωξε ο ενδιαφερόμενος με αγωγή του στα διοικητικά δικαστήρια.

Υπό τις προϋποθέσεις αυτές, το Συμβούλιο της Επικρατείας, κατ' αναίρεσιν, δικαίωσε τον διοικούμενο, θεωρώντας ότι επληρούντο οι προϋποθέσεις της αστικής ευθύνης του Δημοσίου και, ειδικότερα, μεταξύ άλλων, το παράνομο της δράσης των οργάνων της Διοικήσεως, με την έκδοση οικοδομικής άδειας επί τη βάση διατάξεων της πολεοδομικής νομοθεσίας αντίθετων προς το Σύνταγμα.

Συνεπώς, σε περιπτώσεις όπως αυτή, καθώς και σε άλλες ανάλογες, το Συμβούλιο της Επικρατείας έχει κρίνει ότι η παραβίαση και από τη Διοίκηση αρχών και κανόνων του οικιστικού περιβάλλοντος καθιστά τη δράση της παράνομη, με αποτέλεσμα την αναζήτηση της αστικής ευθύνης, σύμφωνα με τις προϋποθέσεις και τους όρους των άρθρων 105 και 106 του Εισ.Ν.Α.Κ..

Τέλος, η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, έχει ασχοληθεί και με την αστική ευθύνη του Δημοσίου προς προστασίαν του πολιτιστικού περιβάλλοντος. Ειδικότερα, το Συμβούλιο της Επικρατείας εκλήθη να αντιμετωπίσει κατ' αναίρεσιν ζήτημα, το οποίον ανέκυψε από την απαγόρευση ανοικοδομήσεως ακινήτου, χάριν προστασίας βυζαντινού μνημείου, η απαγόρευση δε αυτή ήταν επιζήμιος των εννόμων συμφερόντων των ιδιοκτητών του εν λόγω ακινήτου. Εν πρώτοις, το Συμβούλιο της Επικρατείας edέχθη ότι η απαγόρευση αυτή συνιστούσε «θεμιτό μέτρο περιορισμού της ιδιοκτησίας για την προστασία του αρχαίου μνημείου, βάσει του άρθρου 24 παρ. 6 του Συντάγματος».

Στη συνέχεια, το Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε ότι δεν συνέτρεχαν οι προϋποθέσεις εφαρμογής των διατάξεων περί αστικής ευθύνης του Δημοσίου και, συγκεκριμένα, δεν συ-

νέτρεχε η προϋπόθεση της υπέρξεως παρανόμου πράξεως ή παραλείψεως της Διοικήσεως. Επιχειρηματολογεί δε εν προκειμένω η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, δεχομένη 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 τους ανεχθούν επί εύλογο χρονικό διάστημα και στη συνέχεια να επιδιώξουν με αίτησή τους προς την 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 [...] Συνεπώς», καταλήγει η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, «δεν υπήρξε [...] παράνομη παράλειψη της Διοικήσεως, κατά την έννοια του άρθρου 105 του Εισ.Ν.Α.Κ., να τους καταβάλει αποζημίωση για την απαγόρευση ανοικοδόμησης του ακινήτου τους».

Έτσι, στη συγκεκριμένη περίπτωση, καθώς και σε άλλες ανάλογες, η όλη δράση της Διοικήσεως, η οποία συνίστατο στην επιβολή περιορισμών στην ιδιοκτησία, χάριν προστασίας του πολιτιστικού περιβάλλοντος, καθώς επίσης η παράλειψή της, υπό συγκεκριμένες συνθήκες, να αποζημιώσει τους ιδιοκτήτες, δεν εθεωρήθησαν ότι ενέπιπταν στην έννοια των παρανόμων πράξεων ή παραλείψεων της Διοικήσεως, οι οποίες, με τη συνδρομή και των λοιπών προϋποθέσεων περί της αστικής ευθύνης του Δημοσίου, ήταν ικανές να οδηγήσουν στην εφαρμογή των διατάξεων των άρθρων 105 και 106 Εισ.Ν.Α.Κ..

Με τις σκέψεις αυτές ολοκλήρωσα σειράν αποφάσεων του Συμβουλίου της Επικρατείας, χαρακτηριστικών επί του ζητήματος της αστικής ευθύνης του Δημοσίου προς προστασίαν του περιβάλλοντος υπό τις τρεις κύριες εκφάνσεις του που είναι το φυσικό, το οικιστικό και το πολιτιστικό περιβάλλον.

Επομένως, επιβάλλεται να διατυπώσω ορισμένες συμπερασματικές παρατηρήσεις επί του ζητήματος αυτού.

Σύμφωνα με τις ανωτέρω αναλύσεις της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας, συμπεραίνω ότι οι περιορισμοί, οι οποίοι επιβάλλονται στο δικαίωμα της ιδιοκτησίας είναι θεμιτοί, με αποτέλεσμα να μην τίθεται ζήτημα αστικής ευθύνης του Δημοσίου, όταν επιβάλλονται χάριν της προστασίας του φυσικού και του πολιτιστικού περιβάλλοντος και κινούνται στα πλαίσια της αρχής της αναλογικότητας.

Επίσης, ότι η παραβίαση αρχών και κανόνων του οικιστικού περιβάλλοντος μπορεί να οδηγήσει τον ζημούμενο διοικούμενο να επιδιώξει αποζημίωση, σύμφωνα με τις προϋποθέσεις και τους όρους των άρθρων 105 και 106 Εισ.Ν.Α.Κ..

Στο σημείο αυτό επιβάλλεται να υπενθυμίσω, ότι η νομιμότητα των περιορισμών στο ατομικό δικαίωμα της ιδιοκτησίας, χάριν προστασίας του φυσικού περιβάλλοντος, εξαρτάται και από τον προορισμό της συγκεκριμένης ιδιοκτησίας, με αποτέλεσμα να είναι συνταγματικώς ανεκτοί περιορισμοί στην ανοικοδόμηση των εκτός σχεδίου πόλεως περιοχών, εφ' όσον ο, κατά το Σύνταγμα, προορισμός των περιοχών αυτών είναι προς γεωργικήν και άλλες συναφείς εκμεταλλεύσεις, όχι όμως προς ανοικοδόμησιν.

Η τελευταία αυτή θέση της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας φαίνεται, ότι προβληματίζει το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, το οποίο σε πρόσφατες αποφάσεις του εδέχθη ότι το αμάχητο τεκμήριο που καθιερώνεται για τις εκτός σχεδίου πόλεως περιοχές έρχεται σε αντίθεση με το άρθρο 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου.

Νομίζω ότι η διαχείριση της εξελίξεως αυτής εναπόκειται στο Συμβούλιο της Επικρατείας.