

No Φ.092.22/3191

**ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΤΟΥ ΑΝΘΡΩΠΟΥ****EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS****ΠΡΩΤΟ ΤΜΗΜΑ****ΑΠΟΦΑΣΗ****Αρ. Προσφυγής 68888/10****Δ. Σ. και άλλων****Κατά της Ελλάδος**

Το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων (πρώτο τμήμα),  
συνεδριάζοντας σε συμβούλιο αποτελούμενο από τους:

*Isabelle Berro-Lefèvre, Πρόεδρος,*

*Elisabeth Steiner,*

*Paulo Pinto de Albuquerque,*

*Λίνος-Αλέξανδρος Σισιλιάνος,*

*Erik Mose,*

*Ksenija Turkovic,*

*Dmitry Dedov, Δικαστές*

*Και από τον Soren Nielsen, γραμματέα του τμήματος,*

*Έχοντας υπόψη την ανωτέρω αναφερόμενη προσφυγή η οποία ασκήθηκε την  
1η Νοεμβρίου 2010.*

*Έχοντας υπόψη τις παρατηρήσεις που υπέβαλε η εναγόμενη κυβέρνηση και  
αυτές που παρουσίασαν οι προσφεύγοντες ως απάντηση.*

*Αφού συσκέφθηκε σε συμβούλιο στις εκδίδει την ακόλουθη απόφαση:*

**ΩΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΠΡΑΓΜΑΤΙΚΟ ΣΚΕΛΟΣ**

**1.** Οι προσφεύγοντες είναι εννέα Έλληνες υπήκοοι, **οι Κοι Δ. Σ., Δ. Τ., Ν. Θ., Γ. Σ., Γ. Μ., Ε. Π. και Α. Χ.** (απεβίωσε και του οποίου οι κόρες **Α. και Α. Χ.** επεσήμαναν ότι προτίθεντο να συνεχίσουν την προσφυγή) και οι **Κες Μ.Μ. και Φ.Ν.** Κατοικούν στην Αθήνα. Εκπροσωπήθηκαν από τον **Η. ΣΥΝΟΔΙΝΟ** και τον **Ξ. ΚΟΝΤΙΑΔΗ**, Δικηγόροι Αθηνών. Η Ελληνική Κυβέρνηση («Η Κυβέρνηση») εκπροσωπήθηκε από τους πληρεξουσίους της, τον **κο Β. ΚΥΡΙΑΖΟΠΟΥΛΟ**, Πάρεδρο του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους και την **ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ, ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΞΩΤΕΡΙΚΩΝ, ΜΕΤΑΦΡΑΣΤΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ** RÉPUBLIQUE HELLÉNIQUE, MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, SERVICE DE TRADUCTION HELLENIC REPUBLIC, MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS, TRANSLATION SERVICE

No Φ.092.22/3191

κα Μ. ΓΕΡΜΑΝΗ, Δικαστική Αντιπρόσωπο του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους.

### **ΤΑ ΠΡΑΓΜΑΤΙΚΑ ΠΕΡΙΣΤΑΤΙΚΑ ΤΗΣ ΥΠΟ ΚΡΙΣΗ ΥΠΟΘΕΣΗΣ**

Τα γεγονότα της υπόθεσης, όπως τα εξέθεσαν οι διάδικοι, μπορούν να συνομισθούν ως ακολούθως.

3. Οι προσφεύγοντες είναι ιδιοκτήτες οικοπέδων στο νησί της Μυκόνου, στις περιοχές του Αγίου Σώστη- Βαθιά Λαγκαδιά (Αι Λιας), Τηγάνι και Πλυντρί. Απέκτησαν αυτά τα οικόπεδα τα οποία χαρακτηρίστηκαν γεωργικά οικόπεδα, και η πλειοψηφία αυτών έχει εμβαδόν 4.000 τετραγωνικά μέτρα περίπου, δυνάμει 57 συμβάσεων που συμφωνήθηκαν μεταξύ 1995 και 2002. Η τιμή που καταβλήθηκε για το καθένα από τα οικόπεδα αυτά ποίκιλλε, ανάλογα με τα αντίστοιχα έτη σύναψης των συμβάσεων μεταξύ 2.000.000 δραχμών, δηλαδή 5.9000 Ευρώ περίπου (περίπτωση της πλειοψηφίας των οικοπέδων) και 43.698,89 Ευρώ.

4. Πριν το 2005, οι προϋποθέσεις κατασκευής στις εν λόγω περιοχές- οι οποίες δεν ήταν ακόμη το αντικείμενο περιβαλλοντικού σχεδιασμού- διέπονταν από το προεδρικό διάταγμα 24 της 31ης Μαΐου 1985. Αυτό το κείμενο προέβλεπε τη δυνατότητα κατασκευής σε οικόπεδο το οποίο βρισκόταν εκτός αστικής ζώνης με την προϋπόθεση ότι το εμβαδόν του εν λόγω οικοπέδου υπερέβαινε τα 4.000 τετραγωνικά μέτρα. Επιπλέον, το άρθρο 6 αυτού του διατάγματος όριζε ρητά ότι κάθε οικόπεδο εμβαδού μεγαλύτερου από 4.000 τετραγωνικά μέτρα προοριζόταν, μεταξύ άλλων, για τη δόμηση. Πριν την έναρξη ισχύος του εν λόγω διατάγματος, το άρθρο 5, παράγραφος 1 του προεδρικού διατάγματος της 23ης Οκτωβρίου 1928 σχετικά με τις προϋποθέσεις δόμησης στις περιοχές που βρίσκονται εντός ή εκτός των αστικών ζωνών, επέτρεπε επίσης τη δόμηση σε οικόπεδο με την προϋπόθεση ότι το εμβαδόν του εν λόγω οικοπέδου υπερέβαινε τα 4.000 τετραγωνικά μέτρα και ότι η επιφάνεια του κτιρίου προς κατασκευή δεν ξεπερνούσε το 10% του εμβαδού του εν λόγω οικοπέδου.

5. Οι προσφεύγοντες δηλώνουν ότι είχαν αποκτήσει τα οικόπεδα τους με

μοναδικό σκοπό να χτίσουν σε αυτά αλλά οι αρχές δεν είχαν δώσει ωστόσο  
**ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ, ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΞΩΤΕΡΙΚΩΝ, ΜΕΤΑΦΡΑΣΤΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ**  
RÉPUBLIQUE HELLÉNIQUE, MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, SERVICE DE  
TRADUCTION  
HELLENIC REPUBLIC, MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS, TRANSLATION SERVICE

No Φ.092.22/3191

καμία συνέχεια στις αιτήσεις τους για την απόκτηση της άδειας κατασκευής. Προσθέτουν ότι τρεις υπουργικές αποφάσεις με ημερομηνία 13 Ιανουαρίου 2003, 12 Ιανουαρίου 2004 και 8 Ιουλίου 2004 είχαν όντως επιβάλλει υπερημερία στην έκδοση άδειας κατασκευής στις αναφερόμενες τοποθεσίες.

6. Στις 7 Μαρτίου 2005, το προεδρικό διάταγμα 243/2005 κατέταξε ένα σύνολο περιοχών της Μυκόνου εκ των οποίων αυτές όπου βρισκόταν τα οικόπεδα των προσφευγόντων ως "ζώνη αστικού ελέγχου" (ZCU) με σκοπό την προστασία αυτών των περιοχών ως φυσικές τοποθεσίες. Αυτό το διάταγμα απαγόρευε τη δόμηση σε κάθε οικόπεδο εμβαδού μικρότερου από 10.000 τετραγωνικά μέτρα.

7. Στις 6 Μαΐου 2005, οι προσφεύγοντες προσέφυγαν στο Συμβούλιο της Επικρατείας με προσφυγή ακύρωσης του ανωτέρω αναφερόμενου διατάγματος. Επικαλούμενοι το άρθρο 17 του Συντάγματος και το άρθρο 1 του Πρωτοκόλλου 1 της Σύμβασης, υποστήριζαν ότι ο ισχύων κανονισμός έθιγε το δικαίωμα τους της ιδιοκτησίας διότι η αξία των οικοπέδων τους καθώς και το δικαίωμα να τα χρησιμοποιήσουν και να τα διαθέσουν είχαν σημαντικά μειωθεί κάνοντας κακή εκτίμηση της αρχής αναλογικότητας.

8. Με την απόφαση 3631/2009 με ημερομηνία 18 Νοεμβρίου 2009 (καθαρογράφηκε και επικυρώθηκε ακριβές στις 31 Μαΐου 2010), ημερομηνία, αρχής γινομένης από την οποία οι προσφεύγοντες μπορούσαν να έχουν αντίγραφο), το Συμβούλιο της Επικρατείας τις απέρριψε.

9. Το Συμβούλιο της Επικρατείας υπενθύμισε καταρχάς την νομολογία του στα θέματα αυτά σύμφωνα με την οποία, λαμβάνοντας υπόψη την φύση των εμβαδών που συμπεριλαμβάνονται στη Ζώνη Οικιστικού Ελέγχου (ΖΟΕ)- τα οποία αποτελούνται από οικόπεδα τα οποία βρίσκονται εκτός των αστικών ζωνών και δεν προορίζονται για τη δόμηση-, οι περιορισμοί στη δόμηση και στη χρησιμοποίηση των εδαφών θα έπρεπε να αντιστοιχούν στα μέτρα που κρίθηκαν αναγκαία από την διοίκηση για την προστασία κάθε περιοχής (απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας 2604/2005). Άλλωστε, υπενθύμισε ότι αυτοί οι περιορισμοί που επιβλήθηκαν με την κατάταξη σε ΖΟΕ αν και είναι λιγότερο ευνοϊκοί για τους ιδιοκτήτες από αυτούς που ίσχυαν προηγουμένως, δεν έκαναν κακή εκτίμηση του άρθρου 17 του

No Φ.092.22/3191

Συντάγματος με την αιτιολογία ότι αυτοί θεσπίσθηκαν σύμφωνα με αντικειμενικά κριτήρια προς όφελος της ιδιοκτησίας του δημοσίου συμφέροντος και ότι δεν έθιγαν την ιδιοκτησία όσο αφορά τον προορισμό της ούτε την άδειαζαν από την υπόσταση της (αποφάσεις που εκδόθηκαν από την ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας, αρ. 4952/1995 και 277/2005).

**10.** Το Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε ότι οι σχετικές περιοχές είχαν δίκαια χαρακτηριστεί ως "περιοχές (άξιες) προστασίας (λόγω) των αξιοσημείωτων μερών του φυσικού τοπίου (που τις αποτελούσαν) και ότι η απαγόρευση δόμησης σε κάθε οικοπέδο εμβαδού μικρότερου των 10.000 τετραγωνικών μέτρων ήταν δικαιολογημένη. Υπογράμμισε ότι η έντονη δόμηση διασκορπισμένων κτιρίων στο νησί της Μυκόνου, εκτός των αστικών ζωνών, καθώς και η σημερινή τάση να χτίζονται στα βουνά ώστε να εκμεταλλευτούν τη θέα, καθιστούσε αναγκαία την υιοθέτηση προστατευτικών διατάξεων του δικαιώματος ιδιοκτησίας δεδομένου ότι οι ιδιοκτήτες των οικοπέδων στις περιοχές αυτές δεν είχαν στερηθεί της δυνατότητας να εκμεταλλευθούν τα ακίνητα τους σύμφωνα με τον προορισμό τους.

**11.** Στις 12 Μαρτίου 2010, οι προσφεύγοντες προσέφυγαν στο Διοικητικό Δικαστήριο των Αθηνών ("το Διοικητικό Δικαστήριο") με δύο αγωγές αποζημίωσης κατά της Κυβέρνησης, οι οποίες στηριζόταν στο άρθρο 105 του του Αστικού Κώδικα για την ζημιά που υπέστησαν, κατ'αυτούς, λόγω της μείωσης της αξίας των οικοπέδων τους. Υπογράμμιζαν ότι οι περιορισμοί στην δόμηση των οικοπέδων τους έθιγε το δικαίωμα τους της ιδιοκτησίας σχετικά με τον κύριο προορισμό των ακινήτων τους και ότι έκαναν έτσι κακή εκτίμηση του άρθρου 17 του Συντάγματος και του άρθρου 1 του Πρωτοκόλλου 1. Θεωρούσαν ότι η ζημιά τους υπολογιζόταν σε ποσό μεταξύ 220.500 και 4.629.500,00 Ευρώ και ότι παρουσίαζαν σε παράρτημα στις αιτήσεις τους μία έκθεση πραγματογνωμοσύνης την οποία σύνταξε ένας τοπογράφος μηχανικός.

**12.** Συγκεκριμένα, για την στήριξη των αγωγών τους, οι προσφεύγοντες ανέφεραν:

"(Η απόφαση 3631/2009 του Συμβουλίου της Επικρατείας) αναγνωρίζει (κατ'εμάς) ότι όταν τα μέτρα που υιοθετήθηκαν για την προστασία (του περιβάλλοντος) μίας

No Φ.092.22/3191

περιοχής έχουν ως συνέπεια την στέρηση της χρήσης ενός ακινήτου σύμφωνα με τον προορισμό του, οι ιδιοκτήτες (αυτού του ακινήτου) μπορούν να ζητήσουν αποζημίωση (...). Πρέπει να δεχθούμε ότι το Κράτος διαθέτει διακριτική εξουσία προκειμένου να εφαρμόζει την πολεοδομική της πρακτική. Προκύπτει ωστόσο ότι όσο το περιθώριο της διοίκησης στην άσκηση αυτής της διακριτικής εξουσίας είναι σημαντικό τόσο η ανάγκη ουσιαστικής προστασίας των πολιτών που ζητούν έννομη προστασία αυξάνεται. Στη προκειμένη περίπτωση, λαμβάνοντας υπόψη την επιλογή του Κράτους να υποβάλλει τις περιοχές όπου βρίσκονται τα οικόπεδα μας σε πολεοδομικό καθεστώς πιο προστατευτικό για το περιβάλλον και πιο περιοριστικό (των δικαιωμάτων μας) σε σχέση με το προηγούμενο καθεστώς, η προστασία μας μπορεί να είναι πραγματική (συγκεκριμένα υπό το φως της νομολογίας του Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου) μόνο μέσω πληρωμής αποζημίωσης ικανής να επανορθώσει την ζημιά που προκύπτει από την υποτίμηση των ακινήτων μας".

13. Στις 17 Μαρτίου 2010, οι προσφεύγοντες άσκησαν δύο παρεμπόμπουσες αγωγές με τις οποίες ζητούσαν ώστε οι αποζημιώσεις που αυτοί ζήτησαν να αυξηθούν με τόκους αρχής γινομένης από την άσκηση των κύριων αγωγών τους.

14. Οι διαδικασίες σχετικά με τις αγωγές αυτές αποζημίωσης εκκρεμούν σήμερα.

15. Στις 4 Ιουνίου 2010, με βάση το άρθρο 22 του νόμου 1650/1986, οι προσφεύγοντες κατέθεσαν στη διοίκηση αίτηση αποζημίωσης συνοδευόμενη από εκθέσεις πραγματογνωμοσύνης σχετικά με το ποσό αυτής της αίτησης.

16. Στην απάντηση της με ημερομηνία 22 Οκτωβρίου 2010, η διοίκηση επεσήμανε ότι οικόπεδα τα οποία βρίσκονται εκτός αστικών ζωνών δεν προοριζόταν για τη δόμηση, αλλά, σύμφωνα με την νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, για την γεωργική εκμετάλλευση. Διευκρίνισε ότι οι περιορισμοί που επιβλήθηκαν με την κατάταξη σε ΖΟΕ ακόμη κι' αν ήταν λιγότερο ευνοϊκοί στους ιδιοκτήτες από αυτές που ίσχυαν προηγουμένως, δεν έκαναν κακή εκτίμηση του άρθρου 17 του Συντάγματος δεδομένου ότι είχαν θεσπισθεί με αντικειμενικά κριτήρια προς όφελος της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος και ότι δεν έθιγαν την ιδιοκτησία σχετικά με τον προορισμό της ούτε την άδειαζαν από τη υπόστασή της.

No Φ.092.22/3191

**B. Το οικείο εσωτερικό δίκαιο και η πρακτική****1. Το Σύνταγμα**

17. Τα οικεία άρθρα του Συντάγματος στη προκειμένη περίπτωση ορίζουν:

1. Η ιδιοκτησία τελεί υπό την προστασία του Κράτους, τα δικαιώματα όμως που απορρέουν από αυτή δεν μπορούν να ασκούνται σε βάρος του δημοσίου συμφέροντος.

\*\*2. Κανένας δεν στερείται την ιδιοκτησία του, παρά μόνο για δημόσια ωφέλεια που έχει αποδειχθεί με τον προσηκόντα τρόπο, όταν και όπως ο νόμος ορίζει, και πάντοτε αφού προηγηθεί πλήρους αποζημίωσης, που να ανταποκρίνεται στην αξία την οποία είχε το απαλλοτριούμενο κατά το χρόνο της συζήτησης στο δικαστήριο για τον προσωρινό προσδιορισμό της αποζημίωσης. Αν ζητηθεί απευθείας ο οριστικός προσδιορισμός της αποζημίωσης, λαμβάνεται υπόψη η αξία κατά το χρόνο της σχετικής συζήτησης στο δικαστήριο.  
(...)

**Άρθρο 24**

1. Η προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος αποτελεί υποχρέωση του Κράτους και δικαίωμα του καθενός. Για τη διαφύλαξή του το Κράτος έχει υποχρέωση να παίρνει ιδιαίτερα προληπτικά ή κατασταλτικά μέτρα στο πλαίσιο της αρχής της αειφορίας. Νόμος ορίζει τα σχετικά με την προστασία των δασών και των δασικών εκτάσεων. Η σύνταξη δασολογίου συνιστά υποχρέωση του Κράτους. Απαγορεύεται η μεταβολή του προορισμού των δασών και των δασικών εκτάσεων, εκτός αν προέχει για την Εθνική Οικονομία η αγροτική εκμετάλλευση ή άλλη τους χρήση, που την επιβάλλει το δημόσιο συμφέρον.

2. Η χωροταξική αναδιάρθρωση της Χώρας, η διαμόρφωση, η ανάπτυξη, η πολεοδομική και η επέκταση των πόλεων και των οικιστικών γενικά περιοχών υπάγεται στη ρυθμιστική αρμοδιότητα και τον έλεγχο του Κράτους, με σκοπό να εξυπηρετείται η λειτουργικότητα και η ανάπτυξη των οικισμών και να εξασφαλίζονται οι καλύτεροι δυνατοί όροι διαβίωσης. Οι σχετικές τεχνικές επιλογές και σταθμίσεις γίνονται κατά τους κανόνες της επιστήμης. Η σύνταξη εθνικού κτηματολογίου συνιστά υποχρέωση του Κράτους.

3. Για να αναγνωρισθεί μία περιοχή ως οικιστική και για να ενεργοποιηθεί πολεοδομικά, οι ιδιοκτησίες που περιλαμβάνονται σε αυτή συμμετέχουν υποχρεωτικά, χωρίς αποζημίωση από τον οικείο φορέα, στη διάθεση των εκτάσεων

No Φ.092.22/3191

που είναι απαραίτητες για να δημιουργηθούν δρόμοι, πλατείες και χώροι για κοινωφελείς γενικά χρήσεις και σκοπούς, καθώς και στις δαπάνες για την εκτέλεση των βασικών κοινόχρηστων πολεοδομικών έργων, όπως νόμος ορίζει.

4. Νόμος μπορεί να προβλέπει τη συμμετοχή των ιδιοκτητών περιοχής που χαρακτηρίζεται ως οικιστική στην αξιοποίηση και γενική διαρρύθμισή της σύμφωνα με εγκεκριμένο σχέδιο, με αντιπαροχή ακινήτων ίσης αξίας ή τμημάτων ιδιοκτησίας κατά όροφο, από τους χώρους που καθορίζονται τελικά ως οικοδομήσιμοι ή από κτίρια της περιοχής αυτής.

5. Οι διατάξεις των προηγούμενων παραγράφων εφαρμόζονται και στην αναμόρφωση των οικιστικών περιοχών που ήδη υπάρχουν. Οι ελεύθερες εκτάσεις, που προκύπτουν από την αναμόρφωση, διατίθενται για τη δημιουργία κοινόχρηστων χώρων ή εκποιούνται για να καλυφθούν οι δαπάνες της πολεοδομικής αναμόρφωσης, όπως νόμος ορίζει.

6. Τα μνημεία, οι παραδοσιακές περιοχές και τα παραδοσιακά στοιχεία προστατεύονται από το Κράτος. Νόμος θα ορίσει τα αναγκαία για την πραγματοποίηση της προστασίας αυτής περιοριστικά μέτρα της ιδιοκτησίας, καθώς και τον τρόπο και το είδος της αποζημίωσης των ιδιοκτητών.

**\*\* Ερμηνευτική δήλωση:** Ως δάσος ή δασικό οικοσύστημα νοείται το οργανικό σύνολο άγριων φυτών με ξυλώδη κορμό πάνω στην αναγκαία επιφάνεια του εδάφους, τα οποία, μαζί με την εκεί συνυπάρχουσα χλωρίδα και πανίδα, αποτελούν μέσω της αμοιβαίας αλληλεξάρτησης και αλληλοεπίδρασής τους, ιδιαίτερη βιοκοινότητα (δασοβιοκοινότητα) και ιδιαίτερο φυσικό περιβάλλον (δασογενές). Δασική έκταση υπάρχει όταν στο παραπάνω σύνολο η άγρια ξυλώδης βλάστηση, υψηλή ή θαμνώδης, είναι αραιά.

## **2. Η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας**

**18.** Σύμφωνα με τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, η διοίκηση υποχρεούται να αποζημιώσει τον ιδιοκτήτη για οικόπεδο όταν μέτρα που αποβλέπουν στην προστασία του φυσικού ή πολιτιστικού περιβάλλοντος, περιορίζουν σημαντικά την χρήση αυτής της ιδιοκτησίας σύμφωνα με τον προορισμό της (απόφαση 2876/2004 και 3000/2005).

**19.** Στη συνέχεια των αποφάσεων του Δικαστηρίου Ζ.Α.Ν.Τ.Ε.- Μαραθονήσι Α.Ε. κατά της Ελλάδος (αρ. 1421/03, 6 Δεκεμβρίου 2007) και Ανώνυμος

Τουριστική Εταιρεία Ξενοδοχεία Κρήτης κατά της Ελλάδος (αρ. 35332/05, 21  
**ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ, ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΞΩΤΕΡΙΚΩΝ, ΜΕΤΑΦΡΑΣΤΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ**  
RÉPUBLIQUE HELLÉNIQUE, MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, SERVICE DE  
TRADUCTION  
HELLENIC REPUBLIC, MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS, TRANSLATION SERVICE

No Φ.092.22/3191

Φεβρουαρίου 2008), το Συμβούλιο της Επικρατείας στην απόφαση του 2707/2009 με ημερομηνία 21 Σεπτεμβρίου 2009, έκρινε ότι προέκυπτε από τις παραγράφους 1 και 2 των άρθρων 17 και 24 του Συντάγματος ότι η ιδιοκτησία και άλλα πραγματικά δικαιώματα προστατεύονταν όσο αφορά τον προορισμό του σχετικού ακινήτου και αυτός, συμπεριελάμβανε ένα φάσμα επιτρεπτών χρήσεων. Δήλωνε ότι αυτές οι χρήσεις είχαν ορισθεί κυρίαρχα είτε απευθείας από τις συνταγματικές διατάξεις είτε από τον νομοθέτη είτε από την διοίκηση σε συμφωνία με το Σύνταγμα. Επιπλέον, όσο αφορά τον προορισμό των ακινήτων, υπογράμμισε ότι υπήρχε μία ουσιαστική διάκριση μεταξύ των οικοπέδων που βρισκόταν στις αστικές ζώνες με αυτά που βρισκόταν εκτός αυτών των ζωνών. Διευκρίνιζε ότι τα οικόπεδα που βρισκόταν εκτός των αστικών ζωνών αν και δεν ήταν το αντικείμενο προστασίας τόσο αυστηρής όσο τα δάση, προοριζόνταν κυρίως για την γεωργική εκμετάλλευση ή για την εκτροφή και ότι η οικοδόμηση στα οικόπεδα αυτά επιτρέπετο μόνο κατ' εξαίρεση και ανάλογα με τις ιδιαιτερότητες της κάθε ζώνης με τρόπο ώστε να ελαχιστοποιηθεί όσο το δυνατόν το πλήγμα του φυσικού περιβάλλοντος.

**20.** Το Συμβούλιο της Επικρατείας εκφράσθηκε συγκεκριμένα ως ακολούθως: "Οι (εν λόγω) συνταγματικές διατάξεις προβλέπουν υποχρέωση αποζημίωσης (οι ιδιοκτήτες) σε περίπτωση επιβολής σημαντικού περιορισμού που βαρύνει την ιδιοκτησία σχετικά με τον προορισμό της. Αντιθέτως (...) δεν υπάρχει υποχρέωση αποζημίωσης (οι ιδιοκτήτες) όταν (...) η δόμηση σε μία ιδιοκτησία που βρίσκεται εκτός αστικής ζώνης απαγορεύεται. Ωστόσο, σύμφωνα με το άρθρο 1 του Πρωτοκόλλου 1 της Σύμβασης (...), ο σεβασμός της ιδιωτικής ιδιοκτησίας απαιτεί κατά τον διακανονισμό από το Κράτος χρήσης αυτής, μία δίκαιη ισορροπία μεταξύ του δημοσίου συμφέροντος και του ιδιωτικού συμφέροντος, το τελευταίο εξασφαλίζεται μεταξύ άλλων από την αναγνώριση δικαιώματος αποζημίωσης για τα πρόσωπα που θίχθηκαν από τον εν λόγω διακανονισμό (ΕΔΔΑ, 23-09-1982, *Sporong et Lönnroth* κατά της Σουηδίας). Ο νόμιμος σκοπός προστασίας του πολιτιστικού περιβάλλοντος που στοχεύει η επιβολή περιορισμών δεν απαλλάσσει το Κράτος από την υποχρέωση του να αποζημιώσει τις σχετικές ιδιοκτησίες και αυτό για κάθε ιδιωτικοποίηση μορφής χρήσης που προβλέπεται για ένα καθορισμένο ακίνητο (ΕΔΔΑ, 06-12-2007, *Z.A.N.T.E- Μαραθονήσι Α.Ε.* κατά τη Ελλάδα, ΕΔΔΑ,

No Φ.092.22/3191

21-02-2008, *Ανώνυμος Τουριστική Εταιρεία Ξενοδοχεία Κρήτης κατά της Ελλάδος*)».

21. *Επί της βάσης αυτής, το Συμβούλιο της Επικρατείας αναίρεσε απόφαση του Διοικητικού Εφετείου Αθηνών με την αιτιολογία ότι αυτό δεν είχε εξετάσει, προκειμένου να αποφασίσει εάν μία υποχρέωση αποζημίωσης που στηριζόταν απευθείας στα άρθρα 17 και 24 του Συντάγματος, βάρυνε το Κράτος, το ερώτημα να ξέρει εάν το επίδικο ακίνητο το οποίο βρίσκεται εκτός αστικής ζώνης ήταν οικοδομήσιμο πριν την επιβολή απαγόρευσης από αυτή την άποψη.*

22. *Στη συνέχεια, το Συμβούλιο της Επικρατείας επανέλαβε τη θέση του σε πολλές αποφάσεις (αρ. 3629/2009, 3636/2009, 3640/2009 και 3643/2009 με ημερομηνία 18 Νοεμβρίου 2009), όλες σχετικές με το επίδικο διάταγμα της 7<sup>ης</sup> Μαρτίου 2005. Στις αποφάσεις αυτές, το Συμβούλιο της Επικρατείας εκφράσθηκε ως ακολούθως:*

*«Όταν τα μέτρα που υιοθετούνται με σκοπό την προστασία (του περιβάλλοντος) μίας περιοχής έχουν ως συνέπεια να περιορίσουν σημαντικά τη χρήση μίας ιδιοκτησίας σχετικά με τον προορισμό της, οι ιδιοκτήτες μπορούν να επικαλεστούν δικαίωμα σε αποζημίωση. Η ύπαρξη ειδικής ρήτρας για το σκοπό αυτό στη κανονιστική πράξη που επιβάλλει τις περιοριστικές προϋποθέσεις και τις απαγορεύσεις (για τη χρήση αυτής της ιδιοκτησίας) μετράει λίγο. Το ερώτημα της αποζημίωσης είναι αυτόνομο (...)*».

23. *Με απόφαση 2165/2013 με ημερομηνία 3 Ιουνίου 2013, το Συμβούλιο της Επικρατείας αναίρεσε απόφαση του Διοικητικού Εφετείου Αθηνών που απέρριπτε την αγωγή αποζημίωσης της ιδιοκτησίας ενός οικοπέδου που βρίσκεται εκτός της αστικής ζώνης στο νησί Κέα. Το οικόπεδο είχε γίνει το αντικείμενο απόλυτης απαγόρευσης δόμησης και κατατάχθηκε στη ζώνη προστασίας Α του αρχαιολογικού τοπίου της Κορησσίας διότι βρισκόταν κοντά από αυτό τον χώρο. Η ιδιοκτήτρια ισχυριζόταν ότι η επίδικη απαγόρευση είχε επιβληθεί αφού αυτή απέκτησε το οικόπεδο και ότι μέχρι την έναρξη ισχύος της απαγόρευσης το οικόπεδο ήταν οικοδομήσιμο. Το Συμβούλιο της Επικρατείας αποφάνθηκε ως ακολούθως:*

Νο Φ.092.22/3191

«11. Επειδή είναι παράνομη (...) η απόφαση του Εφετείου σύμφωνα με την οποία η απαγόρευση δόμησης έθιξε το οικόπεδο της ενάγουσας, η οποία επιβλήθηκε με την απόφαση (...) του Υπουργείου Πολιτισμού, δεν συνεπάγεται υποχρέωση αποζημίωσης εκ μέρους του Κράτους δυνάμει του άρθρου 24, παράγραφος 6 του Συντάγματος διότι αυτό το οικόπεδο το οποίο ήταν εκτός της αστικής ζώνης, προοριζόταν κυρίως για γεωργική εκμετάλλευση και για εκτροφή κατά τρόπο ώστε η απαγόρευση δόμησης δεν αποτελούσε ουσιαστικό περιορισμό στη χρήση για την οποία προοριζόταν. Πράγματι (...) προκειμένου να αποφανθεί επί του ερωτήματος να ξέρει εάν και υπό ποια προϋπόθεση το Κράτος ήταν υποχρεωμένο να αποζημιώσει την ιδιοκτήτρια, το Εφετείο έπρεπε να εκτιμήσει τα κριτήρια που εκτέθηκαν στα διατακτικά 5 και 6. Έτσι, θα έπρεπε να εκδώσει μία προτελευταία απόφαση προκειμένου να εξετάσει εάν, στη προκειμένη περίπτωση, εκπληρώνονταν αυτά τα κριτήρια. Συγκεκριμένα, το Εφετείο όφειλε να εξετάσει εάν, λαμβάνοντας υπόψη την επιφάνεια του που ήταν μεγαλύτερη από τέσσερα στρέμματα, το επίδικο οικόπεδο μπορούσε νόμιμα να κατασκευαστεί τη στιγμή της απόκτησης του από την ενάγουσα και τη στιγμή που η απαγόρευση είχε επιβληθεί. Επιπλέον (...), το Εφετείο έπρεπε να εξετάσει τον ισχυρισμό της ενάγουσας σύμφωνα με τον οποίο το οικόπεδο της ενώ βρισκόταν εκτός της αστικής ζώνης, ήταν οικοδομήσιμο σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 014 του νομοθετικού διατάγματος 177 της 16<sup>ης</sup> Αυγούστου 1923 διότι βρισκόταν σε απόσταση 500 μέτρων από το τοπωνύμιο Κορησσία.

12. Επειδή για τους λόγους αυτούς η αίτηση αναίρεσης πρέπει να γίνει δεκτή και η προσβαλλόμενη απόφαση να ανααιρεθεί. Η υπόθεση (...) πρέπει λοιπόν να παραπεμφθεί ενώπιον του ίδιου Εφετείου για να δικασθεί εκ νέου».

### **3. Το προεδρικό διάταγμα 243/2005 με ημερομηνία 7 Μαρτίου 2005**

24. Το άρθρο 3 του διατάγματος 243/2005 της 7<sup>ης</sup> Μαρτίου 2005 διατυπώνεται ως ακολούθως:

«(...) από τώρα και στο εξής επιτρέπονται μόνο οι ακόλουθες χρησιμοποιήσεις των οικοπέδων: Αποθήκες, αγροτικές αποθήκες, δεξαμενές αντλητικές εγκαταστάσεις, δεξαμενές νερού (...).

Το κατώτατο όριο κατάτμησης και αρτιότητας και οι όροι και περιορισμοί δόμησης καθορίζονται ως εξής:

α) Κατώτατο όριο κατάτμησης και αρτιότητας των οικοπέδων: Δέκα (10) στρέμματα.

No Φ.092.22/3191

β) Κατά παρέκκλιση του προηγούμενου εδαφίου θεωρούνται άρτια και οικοδομήσιμα τα οικόπεδα που κατά την ημερομηνία δημοσίευσης του παρόντος Προεδρικού Διατάγματος έχουν ελάχιστο εμβαδόν τέσσερα (4) στρέμματα.

γ) Μέγιστη συνολική δομήσιμη επιφάνεια για τις γεωργικές αποθήκες: Πενήντα (50) τετραγωνικά μέτρα».

#### **4. Ο Εισαγωγικός Νόμος του Αστικού Κώδικα**

25. Τα άρθρα 105 και 106 του Εισαγωγικού Νόμου του Αστικού Κώδικα διαβάξεται ως ακολούθως:

##### **Άρθρο 105**

«Για παράνομες πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων του δημοσίου κατά την άσκηση της δημόσιας εξουσίας που τους έχει ανατεθεί, το δημόσιο ενέχεται σε αποζημίωση, εκτός αν η πράξη ή η παράλειψη έγινε κατά παράβαση διάταξης, που υπάρχει για χάρη του δημοσίου συμφέροντος. Μαζί με το δημόσιο ευθύνεται εις ολόκληρον και το υπαίτιο πρόσωπο, με την επιφύλαξη των ειδικών διατάξεων για την ευθύνη των υπουργών.

##### **Άρθρο 106**

«Οι διατάξεις των δύο προηγούμενων άρθρων εφαρμόζονται και για την ευθύνη των δήμων, των κοινοτήτων ή των άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου από πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων που βρίσκονται στην υπηρεσία τους».

#### **5. Ο νόμος 1650/1985 σχετικά με την προστασία του περιβάλλοντος**

26. Το άρθρο 22, παράγραφος 1 του Νόμου 1650/1986 προβλέπει:

« Αν οι επιβαλλόμενοι κατά το προηγούμενα άρθρα του παρόντος κεφαλαίου όροι, περιορισμοί και απαγορεύσεις είναι εξαιρετικά επαχθείς, με αποτέλεσμα να παρακαλύεται υπέρμετρα η άσκηση των εξουσιών που απορρέουν από την κυριότητα, ενόψει του χαρακτήρα και του περιορισμού της ιδιοκτησίας, το Δημόσιο, ύστερα από αίτηση των θιγόμενων, μπορεί, κατά το μέτρο του δυνατού, να αποδεχθεί είτε την ανταλλαγή των ιδιωτικών εκτάσεων με εκτάσεις του Δημοσίου είτε την παραχώρηση κατά την χρήση στους θιγόμενους δημόσιων εκτάσεων σε παραπλήσιες περιοχές για ανάλογη χρήση ή εκμετάλλευση είτε την καταβολή εφάπαξ ή περιοδικής αποζημίωσης, για τον προσδιορισμό της οποίας λαμβάνεται υπόψη η υφιστάμενη χρήση της ιδιωτικής έκτασης, είτε τη μεταφορά συντελεστή δόμησης σε άλλη ιδιοκτησία, κατ' ανάλογη εφαρμογή των διατάξεων του ν. 880/1979 (ΦΕΚ 58).

27. Στην απόφαση του 2343/2009, το Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε ότι προκειμένου να επιτευχθεί ο συνταγματικός στόχος προστασίας του

No Φ.092.22/3191

περιβάλλοντος, μπορούσαν να ληφθούν μέτρα που να αποσκοπούν στον επαναχαρακτηρισμό της προστασίας των ακινήτων καθώς και στον περιορισμό του φάσματος επιτρεπτών χρήσεων και στο βαθμό εκμετάλλευσης των εν λόγω ακινήτων. Δήλωνε ότι εάν αυτά τα μέτρα έπρεπε να είναι σύμφωνα με την αρχή αναλογικότητας, δεν απαγορευόταν να έχουν ως συνέπεια την στέρηση της χρήσης του ακινήτου ανάλογα με τον προορισμό του. Διευκρίνιζε ότι στη τελευταία περίπτωση, ο θιγόμενος ιδιοκτήτης είχε το δικαίωμα να απαιτήσει αποζημίωση ανάλογα με την επιφάνεια, τον βαθμό και την διάρκεια αυτής της στέρησης.

28. Το Συμβούλιο της Επικρατείας διευκρίνιζε επίσης ότι το ζήτημα της αποζημίωσης του ιδιοκτήτη δεν υπαγόταν στη διακριτική εξουσία της διοίκησης και ότι ο ιδιοκτήτης μπορούσε να προβάλλει δικαίωμα αποζημίωσης το οποίο στηρίζεται απευθείας στο άρθρο 22 του Νόμου 1650/1986.

#### **ΑΙΤΙΑΣΕΙΣ**

29. Επικαλούμενοι το άρθρο 1 του Πρωτοκόλλου 1 της Σύμβασης, οι προσφεύγοντες παραπονούνται για προσβολή του δικαιώματος τους στον σεβασμό των ακινήτων τους.

#### **ΩΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΣΚΕΛΟΣ**

30. Οι προσφεύγοντες υποστηρίζουν ότι οι περιορισμοί στην δόμηση των ιδιοκτησιών τους που επήλθαν μετά την απόκτηση τους και η μη καταβολή αποζημίωσης έθιξαν το δικαίωμα τους στον σεβασμό των ακινήτων τους. Ισχυρίζονται παράβαση του άρθρου 1 του Πρωτοκόλλου 1 της Σύμβασης που διατυπώνεται ως ακολούθως:

*Παν φυσικόν ή νομικόν πρόσωπον δικαιούται σεβασμού της περιουσίας του. Ουδείς δύναται να στερηθή της ιδιοκτησίας αυτού ειμή δια λόγους δημοσίας ωφελείας και υπό τους προβλεπομένους, υπό του νόμου και των γενικών αρχών του διεθνούς δικαίου όρους.*

*Αι προαναφερόμεναι διατάξεις δεν θίγουσι το δικαίωμα παντός κράτους όπως*

*θέση εν ισχύ νόμους ους ήθελε κρίνει αναγκαίον προς ρύθμισιν της χρήσεως*

**ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ, ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΞΩΤΕΡΙΚΩΝ, ΜΕΤΑΦΡΑΣΤΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ**  
 RÉPUBLIQUE HELLÉNIQUE, MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, SERVICE DE  
 TRADUCTION

HELLENIC REPUBLIC, MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS, TRANSLATION SERVICE

No Φ.092.22/3191

αγαθών συμφώνως προς το δημόσιον συμφέρον ή προς εξασφάλισιν της καταβολής φόρων ή άλλων εισφορών ή προστίμων.

## **A. Οι θεωρίες των διαδίκων**

### **1. Η Κυβέρνηση**

**31.** Η Κυβέρνηση εκτιμά κατ' αρχήν ότι η προσφυγή είναι αδόκητη ισχυριζόμενη ότι οι δύο αγωγές αποζημίωσης που ασκήθηκαν από τους προσφεύγοντες στις 12 Μαρτίου 2010 ενώπιον του Διοικητικού Δικαστηρίου εκκρεμούν ακόμη.

**32.** Υποστηρίζει ότι κατόπιν των ανωτέρω αποφάσεων που εξέδωσε το Δικαστήριο στις υποθέσεις Z.A.N.T.-Μαραθονήσι Α.Ε. και Ανώνυμος Τουριστική Εταιρεία Ξενοδοχεία Κρήτης, η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας και των διοικητικών δικαστηρίων της ουσίας εξελίχθηκε τόσο όσο αφορά την αναγνώριση των πιθανών χρήσεων των ακινήτων τα οποία βρίσκονται εκτός των αστικών ζωνών όσο και το δικαίωμα αποζημίωσης για τις ιδιοκτησίες που υφίστανται περιορισμούς χρήσης των ακινήτων τους με σκοπό την προστασία του περιβάλλοντος. Διευκρινίζει ότι σύμφωνα με τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, τα δικαστήρια της ουσίας πρέπει από τώρα και στο εξής να λάβουν υπόψη τις ιδιαιτερότητες ενός ακινήτου που θίγεται με τους περιορισμούς έτσι ώστε μόνο το γεγονός ότι αυτό το ακίνητο βρίσκεται εκτός αστικής ζώνης δεν αποτελεί πλέον επαρκή λόγο για απόρριψη της αίτησης αποζημίωσης που παρουσίασε ο ιδιοκτήτης. Προσθέτει ότι στο εξής τα εθνικά δικαστήρια λαμβάνουν έτσι υπόψη τις ιδιαιτερότητες της κάθε υπόθεσης: Αναφέρει ως παραδείγματα τον υπολογισμό της επιφάνειας του σχετικού οικοπέδου (Συμβούλιο της Επικρατείας, απόφαση 325/2009), αυτή της παραγραφής των αγωγών αποζημίωσης (Συμβούλιο της Επικρατείας, απόφαση 749/2011) και αυτή της διαμόρφωσης του οικοπέδου που εμποδίζει την δόμηση (Διοικητικό Εφετείο Αθηνών, απόφαση 1115/2009). Αναφέρει συγχρόνως, ότι το Συμβούλιο της Ευρώπης δέχθηκε ότι το άρθρο 24, παράγραφος 1 του Συντάγματος, το άρθρο 22, παράγραφος 1 του Νόμου 1650/1986 και το άρθρο 105 του Εισαγωγικού Νόμου του Αστικού Κώδικα

No Φ.092.22/3191

αποτελούν αυτόνομη νομική βάση επί της οποίας οι ενδιαφερόμενοι στηρίζουν απευθείας τις αιτήσεις τους τής αποζημίωσης.

33. Επιπλέον, η Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι προκύπτει από το περιεχόμενο των αγωγών αποζημίωσης που άσκησαν οι προσφεύγοντες ότι αυτοί αναγνωρίζουν ότι η απόφαση 3631/2009 του Συμβουλίου της Επικρατείας η οποία υιοθετήθηκε στο πλαίσιο της προσφυγής ακύρωσης των προσφευγόντων δεν αποτελεί εμπόδιο ώστε τα δικαστήρια της ουσίας τους χορηγούν αποζημιώσεις στη περίπτωση που οι ισχυρισμοί τους για περιορισμό στη χρήση των ακινήτων τους αποδείχθηκαν βάσιμες.

34. Η Κυβέρνηση υπογραμμίζει ότι οι λόγοι που κράτησε το Συμβούλιο της Επικρατείας στην απόφαση 3631/2009 που εκδόθηκε στη προκειμένη περίπτωση καθώς και αυτούς που κράτησε στις αποφάσεις 3629/2009, 3636/2009, 3640/2009 και 3643/2009 δεν επαναλαμβάνουν σαφώς τις διατυπώσεις που χρησιμοποιήθηκαν στο παρελθόν. Υπενθυμίζει ότι το Δικαστήριο είχε στηριχθεί στις διατυπώσεις αυτές στις ανωτέρω αναφερόμενες αποφάσεις του Ζ.Α.Ν.Τ.Ε.- Μαραθονήσι Α.Ε. και Ανώνυμος Τουριστική Εταιρεία Ξενοδοχεία Κρήτης καθώς και στην υπόθεση Βάρφης κατά της Ελλάδος (αρ. 40499/08, 19 Ιουλίου 2011) για να θεωρήσει ως πραγματικές τις αγωγές αποζημίωσης όπως αυτές διέπονταν τότε. Εκτιμά ότι η απόρριψη της προσφυγής των προσφευγόντων από το Συμβούλιο της Επικρατείας στην απόφαση 3631/2009 δεν σημαίνει ωστόσο ότι οι δίκες που εκκρεμούν σήμερα ενώπιον του διοικητικού δικαστηρίου οδηγούνται στην αποτυχία. Αποφάσισε ότι δεν υπάρχει καμία αμφιβολία ότι το δικαίωμα στην αποζημίωση είναι αυτόνομο και υπάρχει κάθε φορά, ότι τα μέτρα που ελήφθησαν για την προστασία μιας περιοχής έχουν ως συνέπεια την στέρηση της χρήσης ακινήτου ανάλογα με τον προορισμό του.

35. Επιπλέον, η Κυβέρνηση εκτιμά ότι η αναφορά του αυτόνομου χαρακτήρα του δικαιώματος αποζημίωσης στις αποφάσεις 3629/2009, 3636/2009, 3640/2009 και 3643/2009 ενώ παρόμοια αναφορά δεν απεικονίζεται στην απόφαση αρ. 3631/2009 που εκδόθηκε- στη προκειμένη περίπτωση- την ίδια μέρα, εξηγείται από το γεγονός ότι στις τέσσερις αυτές αποφάσεις, το

No Φ.092.22/3191

διατάγματος της 7<sup>ης</sup> Μαρτίου 2005 που στηρίζεται στη μη πρόβλεψη αποζημίωσης των ιδιοκτησιών που επιδέχεται να θιχθούν. Προσθέτει ότι στη παρούσα υπόθεση, αντιθέτως, οι προσφεύγοντες δεν είχαν διατυπώσει, παρόμοιο ισχυρισμό για την στήριξη της προσφυγής τους.

**36.** Τέλος, η Κυβέρνηση αναφέρεται σε πρόσφατη απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας (αρ.2165/2013, με ημερομηνία 3 Ιουνίου 2013) που αφιερώνει σαφή μεταστροφή της προηγούμενης νομολογίας του στο μέτρο που το Συμβούλιο της Επικρατείας δέχεται ρητά ότι εάν ένα οικόπεδο που βρίσκεται εκτός της αστικής ζώνης υφίσταται περιορισμούς στη οικοδόμηση του, μόνο το γεγονός ότι βρίσκεται εκτός αυτής της ζώνης δεν επαρκεί για να αποκλείσουμε κάθε αποζημίωση του ιδιοκτήτη.

## **2. Οι προσφεύγοντες**

**37.** Οι προσφεύγοντες καλούν το Δικαστήριο να απορρίψει την ένσταση που έγειρε η Κυβέρνηση με την αιτιολογία ότι, κατ' αυτούς, η αγωγή αποζημίωσης είναι μία μη πραγματική προσφυγή λόγω τόσο της υπερβολικής προθεσμίας που θα έπαιρνε η εξέταση της όσο και λόγω της νομικής ανασφάλειας και της υπερβολικής σχολαστικότητας που χαρακτήριζαν τη νομολογία των διοικητικών δικαστηρίων.

**38.** Υποστηρίζουν, κατ' αρχήν, ότι η απόφαση 3631/2009 του Συμβουλίου της Επικρατείας ενώνει τα κατώτερα δικαστήρια που καλούνται να αποφανθούν επί των αγωγών τους για αποζημίωση οι οποίες ασκήθηκαν στις 12 Μαρτίου 2010. Υπογραμμίζουν στη συνέχεια ότι, σύμφωνα με την γραμματεία του διοικητικού δικαστηρίου, η εξέταση αυτών των αγωγών θα λάβει χώρα περίπου τρία χρόνια μετά την ημερομηνία της άσκησης τους. Προσθέτουν ότι η διάρκεια του συνόλου της διαδικασίας, σε περίπτωση έφεσης και αίτησης αναίρεσης θα μπορούσε να υπερβεί τα δώδεκα ή δέκα τρία χρόνια, λαμβάνοντας υπόψη την διάρκεια της διαδικασίας στις υποθέσεις του ίδιου τύπου εκ των οποίων κάποιες συμπλήρωσαν δέκα επτά και μάλιστα δέκα οκτώ χρόνια. Στη συνέχεια, σχετικά με τον αβέβαιο χαρακτήρα της έκβασης των αγωγών τους, φρονούν ότι το διοικητικό δικαστήριο κινδυνεύει να απορρίψει τις τελευταίες με την αιτιολογία ότι δεν είχαν πάρει άδεια κατασκευής την ημερομηνία της υιοθέτησης του επίδικου διατάγματος. Δεν

**ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ, ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΞΩΤΕΡΙΚΩΝ, ΜΕΤΑΦΡΑΣΤΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ**  
RÉPUBLIQUE HELLÉNIQUE, MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, SERVICE DE TRADUCTION

HELLENIC REPUBLIC, MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS, TRANSLATION SERVICE

No Φ.092.22/3191

θέλουν για απόδειξη την ασαφή νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας που αναφέρει η Κυβέρνηση.

**39.** Επιπλέον, οι προσφεύγοντες υποστηρίζουν ότι για να διαφυλάξουν τις βασικές αρχές προβλεψιμότητας και νομικής ασφάλειας, κάθε διάταγμα που συνεπάγεται περιορισμούς στην δόμηση για λόγους προστασίας του περιβάλλοντος θα πρέπει να προβλέπει ρητά το δικαίωμα αποζημίωσης προκειμένου αυτό να μην εξαρτάται από νομολογιακές τάσεις της στιγμής. Επιβεβαιώνουν ότι η απόκτηση αποζημίωσης είναι ιδιαίτερα αμφίβολη στην Ελληνική Έννομη Τάξη στο μέτρο που είτε η πλειοψηφία των αγωγών απορρίφθηκαν ως αόριστες ή αβάσιμες είτε για τις αγωγές που καρποφορούν, τα ποσά που χορηγήθηκαν είναι ελάχιστα σε σχέση με την ζημιά που υπέστησαν οι ενδιαφερόμενοι.

**40.** Διευκρινίζουν ότι η πλειοψηφία των αποφάσεων που εκδόθηκαν από τα ελληνικά δικαστήρια και αφορούν υποθέσεις του ίδιου τύπου είναι άγνωστες διότι δεν δημοσιεύθηκαν στα νομικά περιοδικά. Για να στηρίζουν τους ισχυρισμούς τους της μη προβλεψιμότητας της νομολογίας, αναφέρουν κάποιες αποφάσεις που φέρουν απόρριψη αγωγών αποζημίωσης για διαφορετικούς λόγους όπως η κακή πίστη του ενάγοντα (Συμβούλιο της Επικρατείας, απόφαση 3111/2008), η έλλειψη άδειας εκμετάλλευσης καριέρας (Συμβούλιο της Επικρατείας, απόφαση 925/2011) και η έλλειψη άδειας εγκατάστασης περίτερου αναμνηστικών στη τοποθεσία της Ολυμπίας (Διοικητικό Δικαστήριο του Πύργου, απόφαση 127/2001).

**41.** Τέλος, δέχονται ότι εάν η απόφαση 2165/2013 του Συμβουλίου της Επικρατείας αποτελεί σημείο καμπής στην νομολογία του, έτσι κι' αλλιώς κάθε διαδικασία αποζημίωσης ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων κινδυνεύει να είναι υπερβολικά χρονοβόρα και ότι τα ποσά που ενδεχομένως χορηγήθηκαν δεν θα αντιστοιχούν στη πραγματική ζημιά που υπέστησαν οι ενδιαφερόμενοι.

## **B. Εκτίμηση του Δικαστηρίου**

No Φ.092.22/3191

42. Το Δικαστήριο υπενθυμίζει ότι η βάση του κανόνα της εξάντλησης των εσωτερικών ένδικων μέσων που αναφέρεται στο άρθρο 35, παράγραφος 1 της Σύμβασης, συνίσταται στο γεγονός ότι πριν να προσφύγει σε διεθνές δικαστήριο, ο προσφεύγων πρέπει να δώσει στο υπεύθυνο Κράτος τη δυνατότητα να επανορθώσει τις επικαλούμενες παραβάσεις με εσωτερικά μέσα χρησιμοποιώντας τις δικαστικές πηγές που προσφέρει η εθνική νομοθεσία αρκεί να αποδειχθούν αποτελεσματικές και επαρκείς (δείτε μεταξύ άλλων, *Fressoz et Roire* κατά της Γαλλίας (GC), 29183/95, παράγραφος 37, ΕΔΔΑ 1999-I). Πράγματι, το άρθρο 35, παράγραφος 1 της Σύμβασης ορίζει μόνο την εξάντληση των ένδικων μέσων που είναι σχετικά συγχρόνως με τις αποδοθείσες παραβάσεις, που είναι διαθέσιμα και επαρκή. Πρέπει να υπάρχουν σε ικανοποιητικό βαθμό βεβαιότητας όχι μόνο θεωρητικά αλλά επίσης πρακτικά ειδάλλως τους λείπει η επιθυμητή αποτελεσματικότητα και προσβασιμότητα. Εναπόκειται στο εναγόμενο Κράτος να αποδείξει ότι αυτές οι απαιτήσεις συγκεντρώνονται (δείτε μεταξύ πολλών άλλων, *Dalia* κατά της Ελλάδος, 19 Φεβρουαρίου 1998, παράγραφος 38, Συλλογή αποφάσεων ανωτάτων και πρωτοβάθμιων δικαστηρίων (*Recueil des arrêts et décisions*) 1998-I, και *Φιξ (Fix)* κατά της Ελλάδος, αρ. 1001/09, παράγραφος 51, 12 Ιουλίου 2011). Ωστόσο, μόνο το γεγονός να τρέφουμε αμφιβολίες σχετικά με τις προοπτικές επιτυχίας μίας δεδομένης προσφυγής η οποία σαφώς δεν οδηγήθηκε στην αποτυχία δεν αποτελεί έγκυρο λόγο για να δικαιολογήσουμε την μη χρησιμοποίηση εσωτερικών ένδικων μέσων (*Brusco* εναντίον της Ιταλίας (Δεκέμβριος) αρ. 69789/01, ΕΔΔΑ 2001- IX, και *Pellegriti* κατά της Ιταλίας (Δεκέμβριος) αρ. 77363/01, 26 Μαΐου 2005).

43. Το Δικαστήριο επισημαίνει ότι το ζήτημα του δικαιώματος που τέθηκε στη προκειμένη περίπτωση είναι όμοιο με αυτό που λύθηκε στις ανωτέρω ειρημένες αποφάσεις της Ζ.Α.Ν.Τ.- Μαραθονήσι Α.Ε., Ανώνυμος Τουριστική Εταιρεία Ξενοδοχεία Κρήτης και Βάρφης που εκδόθηκαν αντίστοιχα στις 6 Δεκεμβρίου 2007, 21 Φεβρουαρίου 2008 και 19 Ιουλίου 2011 στις οποίες έκρινε ότι το κριτήριο που κράτησε το Συμβούλιο της Επικρατείας σχετικά με τον προορισμό των οικοπέδων που βρίσκονται εκτός των αστικών ζωνών έκανε κακή εκτίμηση του άρθρου 1 του Πρωτοκόλλου 1 της Σύμβασης.

No Φ.092.22/3191

44. Το Δικαστήριο υπενθυμίζει ότι στις τρεις ανωτέρω ειρημένες αποφάσεις, απέρριψε ενστάσεις μη εξάντλησης εσωτερικών ένδικων μέσων που έγγειρε η Κυβέρνηση και οι οποίες προέρχονται από την ύπαρξη αγωγών αποζημίωσης που στηρίζονται, αφ' ενός, στο άρθρο 24, παράγραφος 6 του Συντάγματος, και αφ' ετέρου, στα άρθρα 105 και 106 του Εισαγωγικού Νόμου του Αστικού Κώδικα με την αιτιολογία ότι στις υποθέσεις αυτές- με τις οποίες η παρούσα υπόθεση προσφέρει πολλά κοινά σημεία- αυτές οι αγωγές δεν ήταν πραγματικές. Σχετικά με την πρώτη αγωγή, διαπίστωσε όντως ότι το Συμβούλιο της Επικρατείας είχε κρίνει προηγουμένως, στην καθεμία από τις τρεις υποθέσεις, ότι ο προορισμός των επίδικων οικοπέδων προοριζότο αυστηρά για την γεωργική εκμετάλλευση και την δασολογία με την αιτιολογία ότι, δυνάμει της οικείας νομοθεσίας, είχαν από την αρχή γεωργικό προορισμό. Αυτή η θέση του ανώτατου δικαστηρίου καθιστούσε τα εν λόγω ακίνητα μη οικοδομήσιμα από την αρχή, και υπό τις συνθήκες αυτές, κάθε αγωγή αποζημίωσης μάταιη. Όσο αφορά τη δεύτερη αγωγή, επεσήμανε ότι το ίδιο το κείμενο του ανωτέρω ειρημένου άρθρου 105 προϋπέθετε παράνομη πράξη της διοίκησης, πράγμα που δεν ήταν η περίπτωση στις εν λόγω υποθέσεις (ανωτέρω ειρημένη υπόθεση Βάρφης, παράγραφος 23).

45. Το Δικαστήριο προσθέτει ότι στην ανωτέρω ειρημένη απόφαση Φιζ με ημερομηνία 12 Ιουλίου 2011, αντιθέτως, δέχθηκε την ένσταση της Κυβέρνησης που στηριζόταν στην παράλειψη, εκ μέρους των προσφύγων, της άσκησης της αγωγής που προβλέπεται στο άρθρο 24, παράγραφος 6 του Συντάγματος. Διαπίστωσε πράγματι ότι, αντίθετα με τα οικόπεδα της πρώτης ομάδας υποθέσεων, το επίδικο ακίνητο δεν θεωρείτο *ab initio* (εξ' αρχής) ως μη οικοδομήσιμο από το Συμβούλιο της Επικρατείας όταν είχε αποφανθεί επί της προσφυγής ακύρωσης. Επιπλέον, στην υπόθεση αυτή, η δέσμευση της ιδιοκτησίας των προσφευγόντων οφείλετο στην κατάταξη της ως «διατηρητέο ιστορικό μνημείο». Αυτή η περίπτωση αναφέρεται καθαρά στο άρθρο 24 του Συντάγματος.

46. Για να επανέλθουμε στην προκειμένη περίπτωση, το Δικαστήριο λαμβάνει υπόψη ότι κατόπιν της απόρριψης της προσφυγής ακύρωσης τους από το **ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ, ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΞΩΤΕΡΙΚΩΝ, ΜΕΤΑΦΡΑΣΤΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ**  
RÉPUBLIQUE HELLÉNIQUE, MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, SERVICE DE TRADUCTION  
HELLENIC REPUBLIC, MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS, TRANSLATION SERVICE

No Φ.092.22/3191

Συμβούλιο της Επικρατείας, οι προσφεύγοντες προσέφυγαν στο Διοικητικό Δικαστήριο με δύο αγωγές αποζημίωσης που στηρίζονται στο άρθρο 105 του Εισαγωγικού Νόμου του Αστικού Κώδικα και ότι οι σχετικές διαδικασίες εκκρεμούν προς το παρόν. Παρατηρεί επίσης ότι ενώπιον του, οι προσφεύγοντες αμφισβητούν την αποτελεσματικότητα των αγωγών αυτών διπλά: Καταγγέλουν, αφ' ενός, την συνήθως υπερβολική διάρκεια παρόμοιων διαδικασιών στη Ελληνική Έννομη Τάξη, και αφ' ετέρου, εκφράζουν αμφιβολίες σχετικά με την έκβαση αυτών σημειώνοντας την τάση των διοικητικών δικαστηρίων να απορρίπτουν τις αιτήσεις αποζημίωσης που ασκήθηκαν από ιδιοκτήτες που υφίστανται περιορισμούς χρήσης των ακινήτων τους με σκοπό την προστασία του περιβάλλοντος.

47. Κατά πρώτο λόγο, το Δικαστήριο υπογραμμίζει ότι ο φόβος ενός προσφεύγοντα σχετικά με την διάρκεια μίας δίκης δεν τον απαλλάσσει από την υποχρέωση να επιληφθεί αυτής για να προσαρμοσθεί με τις απαιτήσεις του άρθρου 35, παράγραφος 1 της Σύμβασης. Εάν η δίκη έπρεπε να υπερβεί «εύλογη προθεσμία» με την έννοια της Σύμβασης, θα μπορούσε να είναι το αντικείμενο, ενδεχομένως, αιτίασης σχετικής με την παράβαση του άρθρου 6, παράγραφος 1 της Σύμβασης αλλά μία υποθετική υπέρβαση αυτής της προθεσμίας δεν θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί προληπτικά για να αποφευχθεί η υποχρέωση εξάντλησης των εσωτερικών ένδικων μέσων που αφορούν αιτίαση που αναφέρεται στο άρθρο 1 του Πρωτοκόλλου 1.

48. Κατά δεύτερον, το Δικαστήριο κρίνει ότι στη προκειμένη περίπτωση, οι φόβοι των προσφευγόντων σχετικά με την έκβαση της διαδικασίας, που συνδέονται με τις αρχές προβλεψιμότητας και νομικής βοήθειας, δεν θα μπορούσε να γίνει επίκληση αυτών στο στάδιο της εξέτασης των συνθηκών εξάντλησης των εσωτερικών ένδικων μέσων. Για να θεωρηθεί ένα ένδικο μέσον ως πραγματικό, αρκεί το δικαστήριο το οποίο επιλήφθηκε, να εξετάσει με σοβαρό τρόπο τους ισχυρισμούς, τα αποδεικτικά μέσα και τις απαιτήσεις που παρουσίασαν και να εκδώσει αιτιολογημένη απόφαση η οποία στηρίζεται στα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της περίπτωσης. Η αποτελεσματικότητα ενός ένδικου μέσου είναι ανεξάρτητη από τις προσδοκίες του ενός ή του άλλου των διαδίκων σχετικά με την έκβαση της επίδικης διαδικασίας. Από αυτής της

No Φ.092.22/3191

απόψεως, το Δικαστήριο υπενθυμίζει ότι είναι μόνο όταν το προτεινόμενο ένδικο μέσο δεν προσφέρει εύλογες προοπτικές επιτυχίας, για παράδειγμα λόγω εσωτερικής νομολογίας που αποδεικνύεται και ότι η περίπτωση ότι ο προσφεύγων δεν το άσκησε δεν αποτελεί εμπόδιο στο παραδεκτό της προσφυγής (*Pressos Compania Naviera S.A. (AE) et autres κατά του Βελγίου*, 20 Νοεμβρίου 1995, παράγραφος 27, σειρά 332).

49. Το Δικαστήριο σημειώνει λοιπόν, κατόπιν των ανωτέρω ειρημένων αποφάσεων *Z.A.N.T.E.- Μαραθονήσι Α.Ε.* και *Ανώνυμος Τουριστική Εταιρεία Ξενοδοχεία Κρήτης*, ότι η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας και των διοικητικών δικαστηρίων την οποία αναφέρει τόσο η Κυβέρνηση όσο και οι προσφεύγοντες, εξελίχθηκε. Αφ' ετέρου, τα εθνικά δικαστήρια δέχονται έκτοτε ότι η κατάσταση μίας ιδιοκτησίας εκτός αστικής ζώνης δεν αποκλείει *ipso facto* (αυτοδίκαια) κάθε δικαίωμα σε αποζημίωση για τον απλό αυτό λόγο. Προκύπτει έτσι από τη νομολογία που αναφέρουν οι διάδικοι ότι το Συμβούλιο της Επικρατείας έπαυσε να ενσωματώνει αυτόματα κάθε οικόπεδο που βρίσκεται εκτός αστικής ζώνης με οικόπεδο το οποίο προορίζεται για γεωργική, πτηνοτροφική, δασολογική χρήση ή για ψυχαγωγία του κοινού.

50. Το Δικαστήριο διαπιστώνει επίσης ότι τα εθνικά δικαστήρια δέχονται έκτοτε ότι μπορεί να γίνει επίκληση, με τρόπο αυτόματο, του δικαιώματος αποζημίωσης ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων της ουσίας, τα οποία μπορούν να λάβουν υπόψη τις ιδιαιτερότητες των σχετικών ακινήτων, ανεξάρτητα από την κατάσταση τους εκτός αστικής ζώνης. Έτσι το Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε στην απόφαση του 2343/2009 ότι σε περίπτωση στέρησης της χρήσης ακινήτου ανάλογα με τον προορισμό του για λόγους προστασίας του περιβάλλοντος, ο ιδιοκτήτης που θίχθηκε είχε το δικαίωμα να ζητήσει αποζημίωση ανάλογα με την επιφάνεια του, τον βαθμό και της διάρκειας αυτής της στέρησης. Το Συμβούλιο της Επικρατείας διευκρίνισε επίσης ότι η αποζημίωση του ιδιοκτήτη δεν εξαρτάτο από την διακριτική εξουσία της διοίκησης και ότι ο ιδιοκτήτης μπορούσε να επικαλεστεί δικαίωμα αποζημίωσης που στηρίζεται απευθείας στο άρθρο 22 του Νόμου

1650/1986. Επανέλαβε αυτή τη θέση στις αποφάσεις του με αρ. 3269/2009,  
**ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ, ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΞΩΤΕΡΙΚΩΝ, ΜΕΤΑΦΡΑΣΤΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ**  
RÉPUBLIQUE HELLÉNIQUE, MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, SERVICE DE  
TRADUCTION  
HELLENIC REPUBLIC, MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS, TRANSLATION SERVICE

No Φ.092.22/3191

3636/2009, 3640/2009 και 3643/2009 που αφορούσαν όλες το εν λόγω διάταγμα στην παρούσα υπόθεση. Αυτή η τάση επιβεβαιώθηκε ακόμη από την πρόσφατη απόφαση 2165/2013 ου Συμβουλίου της Επικρατείας το οποίο διαβεβαίωσε ότι μόνο το γεγονός ότι ένα οικοπέδο το οποίο βρίσκεται εκτός αστικής ζώνης δεν επαρκεί για να αποκλείσουμε κάθε αποζημίωση του ιδιοκτήτη για τους περιορισμούς δόμησης που υπέστη και ότι οι ιδιαιτερότητες κάθε οικοπέδου πριν την επιβολή των περιορισμών θα έπρεπε να ληφθούν υπόψη. Συνεπώς, το δικαίωμα αποζημίωσης στις υποθέσεις τύπου όπως στη προκειμένη περίπτωση δεν προϋποθέτει παράνομη πράξη διαπραχθείσα από την διοίκηση όπως το απαιτεί το ανωτέρω ειρημένο άρθρο 105 αλλά μπορεί να απορρέει απευθείας από τα άρθρα 17 και 24 του Συντάγματος ή από τις διατάξεις ιδιαίτερου νόμου όπως το άρθρο 22 του Νόμου 1650.1986,

51. Άλλωστε, το Δικαστήριο σημειώνει ότι στις αγωγές τους που ασκήθηκαν στις 12 Μαρτίου 2010 ενώπιον του διοικητικού δικαστηρίου, οι προσφεύγοντες διαβεβαίωναν ότι το Συμβούλιο της Επικρατείας στην απόφαση του 3631/2009 αναγνώριζε ότι όταν τα μέτρα που υιοθετήθηκαν για την προστασία του περιβάλλοντος μίας περιοχής είχαν ως συνέπεια την στέρηση της χρήσης ακινήτου ανάλογα με τον προορισμό του, οι ιδιοκτήτες μπορούσαν να ζητήσουν αποζημίωση.

52. Υπό τις συνθήκες αυτές, το Δικαστήριο εκτιμά ότι λόγω της νομολογιακής εξέλιξης που επήλθε στην Ελλάδα κατόπιν των ανωτέρω ειρημένων αποφάσεων της Ζ.Α.Ν.Τ.Ε.- Μαραθονήσι Α.Ε., Ανώνυμος Τουριστική Εταιρεία Ξενοδοχεία Κρήτης, δεν θα μπορούσαμε να θεωρήσουμε ότι οι αγωγές αποζημίωσης των προσφευγόντων που εκκρεμούν σήμερα ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων, στερούνται τύχης επιτυχίας. Ιδιαίτερα, τίποτα δεν δίνει να πιστεύουμε ότι αυτές οι αγωγές θα μπορούσαν να απορριφθούν αυτεπαγγέλτως λόγω των σκεπτικών ίδιων με αυτά που είχαν θεμελιώσει την διαπίστωση παράβασης του άρθρου 1 του Πρωτοκόλλου 1, από το Δικαστήριο στις εν λόγω αποφάσεις καθώς και στην ανωτέρω ειρημένη απόφαση.

53. Το Δικαστήριο κηρύσσει λοιπόν την προσφυγή απαράδεκτη και την απορρίπτει σε εφαρμογή του άρθρου 35, παράγραφοι 1 και 4 της Σύμβασης.

No Φ.092.22/3191

Για τους λόγους αυτούς το Δικαστήριο κηρύσσει ομόφωνα την προσφυγή  
απαράδεκτη.

<i>Sorel Nielsen</i> Γραμματέας Υπογραφή	<i>Isabelle Berro-Lefèvre</i> Πρόεδρος Υπογραφή
--	---

Ακριβής μετάφραση από το συνημμένο γαλλικό υπηρεσιακό έγγραφο.

Αθήνα, 27-06-2014

Η μεταφράστρια Γ. ΠΑΛΛΑ