

**ΣΤΕ 3224/2009 Τμ. Α΄ [Περιορισμοί ιδιοκτησίας χάριν προστασίας αρχαίων]
Πρόεδρος: Γ. Παπαμεντζελόπουλος, Προεδρεύων Σύμβουλος της Επικρατείας**

ΣΤΕ

**3224/2009 Τμ. Α΄ [Περιορισμοί ιδιοκτησίας χάριν προστασίας αρχαίων]
Πρόεδρος: Γ. Παπαμεντζελόπουλος, Προεδρεύων Σύμβουλος της Επικρατείας**

Οι περιορισμοί του άρθρου 24 παρ. 1 και 6 Συντ ., προς τον σκοπό προστασίας στοιχείων της πολιτιστικής κληρονομιάς, δύνανται να έχουν ευρύτερο περιεχόμενο από τους γενικούς περιορισμούς της ιδιοκτησίας του άρθρου 17 Συντ ., δημιουργούν όμως υποχρέωση αποζημίωσης του θιγομένου ιδιοκτήτη, όταν δεσμεύουν ουσιαδώς την ιδιοκτησία κατά τον προορισμό της. Ναι μεν προβλέπεται η έκδοση ειδικού νόμου, ο οποίος θα καθορίσει τα της αποζημιώσεως, αλλά και αν ελλείπει σχετική νομοθετική ρύθμιση, γεννάται ευθεία από το Σύνταγμα υποχρέωση της Διοίκησης να εξασφαλίσει την προστασία του μνημείου στο διηνεκές και την αποζημίωση του πληττομένου ιδιοκτήτη. Η διάταξη του άρθρου 91 Ν 1892/1990 , που προβλέπει καθορισμό ζωνών απόλυτης απαγόρευσης δόμησης και υπό περιορισμούς δόμησης προς προστασία αρχαιολογικών χώρων, είναι σύμφωνη με τη συνταγματική ρύθμιση της αυξημένης προστασίας του πολιτιστικού περιβάλλοντος. Η σκοπούμενη από τη διάταξη αυτή προστασία αρχαιολογικών χώρων συνάγεται δυνατότητα επιβολής περιορισμών σε κάθε χρήση γης και στη γεωργική εκμετάλλευση. Η σχετική αξίωση προς αποζημίωση του θιγομένου ιδιοκτήτη, ελλείψει νομοθετικής ρύθμισης, γεννάται από την πάροδο ευλόγου χρόνου από την επιβολή των περιοριστικών μέτρων, αν ο ιδιοκτήτης επιδιώξει με αίτησή του προς τη Διοίκηση ή ευθέως προς το αρμόδιο δικαστήριο την αποκατάσταση της ζημίας. Είναι δυνατή και για εκτάσεις εκτός σχεδίου πόλεως η υπό προϋποθέσεις οικιστική τους εκμετάλλευση, η οποία προσδίδει μεγαλύτερη αξία σε αυτές σε σύγκριση με άλλους τρόπους εκμετάλλευσης.

[...] 2. Επειδή με την αίτηση αυτή ζητείται η αναίρεση της 4212/2004 αποφάσεως του διοικητικού Εφετείου Αθηνών, με την οποία έγινε δεκτή έφεση των αναιρεσίβλητων κατά της 9295/2002 αποφάσεως του διοικητικού Πρωτοδικείου Αθηνών, εξαφανίσθηκε η απόφαση αυτή και στη συνέχεια, έγινε εν μέρει δεκτή αγωγή τους και αναγνωρίσθηκε η υποχρέωση του ελληνικού Δημοσίου να καταβάλει σε αυτούς συνολικά ως αποζημίωση το ποσό των 456.404,98 ευρώ λόγω περιορισμών δόμησης επιβληθέντων σε ακίνητο ιδιοκτησίας τους. [...]

4. Με τις διατάξεις αυτές * του Συντάγματος καθιερώνεται ειδικώς το πρώτον αυξημένη προστασία του πολιτιστικού περιβάλλοντος, δηλαδή των μνημείων και λοιπών στοιχείων που προέρχονται από την ανθρώπινη δραστηριότητα και συνθέτουν την ιστορική, καλλιτεχνική, τεχνολογική και εν γένει πολιτιστική κληρονομιά της Χώρας. Η προστασία αυτή περιλαμβάνει αφ' ενός μεν τη διατήρηση στο διηνεκές των εν λόγω πολιτιστικών στοιχείων, αφ' ετέρου δε τη δυνατότητα επιβολής γενικών περιορισμών ή ιδιαίτερων μέτρων για την αποφυγή οποιασδήποτε βλάβης, αλλοιώσεως ή υποβαθμίσεως του περιβάλλοντος τα μνημεία χώρου. Οι περιορισμοί αυτοί, ερειδόμενοι αποκλειστικά στο άρθρον 24 του Συντάγματος, δύνανται να έχουν κατ' αρχήν ευρύτερο περιεχόμενο από τους γενικούς περιορισμούς της ιδιοκτησίας κατά το άρθρο 17 του Συντάγματος, δημιουργούν όμως υποχρέωση αποζημιώσεως του θιγομένου ιδιοκτήτου κατά την παρ. 6 του άρθρου 24 του Συντάγματος, όταν δεσμεύουν ουσιωδώς την ιδιοκτησία κατά τον προορισμό της χάριν της προστασίας του πολιτιστικού περιβάλλοντος. Και ναι μεν προβλέπεται από την τελευταία συνταγματική διάταξη η έκδοση ειδικού νόμου, ο οποίος θα καθορίσει, μεταξύ άλλων, τον τρόπο και το είδος της αποζημιώσεως, που δύναται να είναι και διάφορος από τη ρύθμιση του άρθρου 17 του Συντάγματος, αλλά και όταν ελλείπει σχετική νομοθετική ρύθμιση, γεννάται ευθεία από το Σύνταγμα υποχρέωση της Διοικήσεως να εξασφαλίσει την προστασία του μνημείου στο διηνεκές και παράλληλα, την αποζημίωση του πληττομένου ιδιοκτήτη. Επιπλέον, η ανωτέρω διάταξη του άρθρου 91 του Ν 1892/1990, που προβλέπει τον καθορισμό με υπουργική απόφαση ζωνών απόλυτης απαγορεύσεως της δομήσεως και υπό περιορισμούς δομήσεως προς προστασίαν αρχαιολογικών χώρων, είναι σύμφωνη προς τη συνταγματική ρύθμιση της αυξημένης προστασίας του πολιτιστικού περιβάλλοντος. Περαιτέρω, από τη σκοπούμενη από τη διάταξη αυτή προστασία των αρχαιολογικών χώρων συνάγεται δυνατότητα επιβολής, κατ' εφαρμογή αυτής και περιορισμών σε κάθε χρήση γης και στη γεωργική εκμετάλλευση, εφ' όσον και κατά το μέτρο που η εν λόγω εκμετάλλευση δύναται να βλάψει τα αρχαία. Εφ' όσον δε συνεπεία των περιορισμών αυτών επέρχεται ματαίωση του πυρήνα του δικαιώματος της ιδιοκτησίας, παρέχεται στον θιγόμενο ιδιοκτήτη δικαίωμα αποζημιώσεως. Η αξίωση δε αυτή για αποζημίωση γεννάται, κατά την έννοια του άρθρου 24 παρ. 6 του Συντάγματος, ελλείψει ειδικής νομοθετικής ρυθμίσεως, από της παρόδου ευλόγου χρόνου από της επιβολής των περιοριστικών μέτρων, εφ' όσον βεβαίως ο ενδιαφερόμενος ιδιοκτήτης επιδιώξει με αίτησή του προς τη Διοίκηση ή ευθέως προς το αρμόδιο διοικητικό δικαστήριο την αποκατάσταση της ζημίας (ΣτΕ 1517/1993, 3963/1995, 3337/1999, ΣτΕ Ολ 3146/1986, 2801/1991, ΣτΕ 2725/1997, 4575/1998, 784/1999, 1432/2002, ΣτΕ Ολ 530/2003, ΣτΕ 2876, 3627/2004, 982, 3000/2005). Τέλος, από τις ίδιες διατάξεις προκύπτει ότι ο ιδιοκτήτης ακινήτου, στο οποίο επιβλήθηκαν οι πιο πάνω δυσμενείς όροι, δικαιούται να απαιτήσει αποζημίωση για την απομείωση της αξίας του ακινήτου του λόγω του περιορισμού των δυνατοτήτων αξιοποιήσεως και εκμεταλλεύσεως του (ΣτΕ 3009/2006). Για τη θεμελίωση δε της απαιτήσεώς του αυτής δύναται να επικαλεσθεί με την αγωγή του συγκεκριμένον τρόπο εκμεταλλεύσεως του ακινήτου του, που δεσμεύεται, σύμφωνα με την κατά προορισμό χρήση του, ούτως ώστε να καταστεί δυνατός ο προσδιορισμός της μειώσεως της αξίας του εν λόγω ακινήτου από την επιβολή των περιοριστικών μέτρων, που αποτελεί και το αντικείμενο της αποζημιώσεως (ΣτΕ 1920/2007). Εφ' όσον δε ο ιδιοκτήτης του ακινήτου επικαλεσθεί και αποδείξει ότι η κατά προορισμό χρήση του ακινήτου, καίτοι αυτό ευρίσκεται σε περιοχή εκτός σχεδίου πόλεως, ήταν η οικιστική του εκμετάλλευση κατά τους όρους του νομοθετικού καθεστώτος που εγκύρως ίσχυε στην περιοχή πριν την επιβολή των περιορισμών, τότε αλυσιτελώς προβάλλονται από το Δημόσιο λόγοι που αφορούν στη

δυνατότητα γεωργικής εκμεταλλεύσεως του ακινήτου αυτού, δεδομένου ότι εν όψει και της πρόσφατης νομολογίας του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ) επί του άρθρου 1 παρ. 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ (ΕΔΔΑ 11.12.2008 Θεοδωράκης κ.λπ. κατά Ελλάδος και 6.12.2007 ΖΑΝΤΕ – Μαραθωνήσι κατά Ελλάδος), σύμφωνα με την οποία η κρίση του Συμβουλίου της Επικρατείας ότι η κατά προορισμό χρήση κάθε εκτάσεως που βρίσκεται εκτός σχεδίου πόλεως δεν μπορεί να είναι άλλη από την αγροτική ή κτηνοτροφική ή δασοπονική εκμετάλλευσή της, εισάγει αμάχητο τεκμήριο εξαιρετικά αυστηρό, είναι δυνατή και για εκτάσεις εκτός σχεδίου πόλεως η υπό προϋποθέσεις οικιστική τους εκμετάλλευση, η οποία προσδίδει, κατά κανόνα, μεγαλύτερη αξία σε αυτές σε σύγκριση με άλλους τρόπους εκμετάλλευσης. [...]

6. Επειδή με την κρινόμενη αίτηση προβάλλεται ότι το δικάσαν Εφετείο προέβη σε ανεπίτρεπτη μεταβολή της ιστορικής βάσης της αγωγής των αναιρεσιβλήτων. Και τούτο, γιατί οι αναιρεσιβλήτοι με την αγωγή τους είχαν υποστηρίξει ότι η ζημία τους επήγαζε από τις απαγορεύσεις που θεσπίστηκαν με το ΠΔ της 17-27.2.1998, ενώ το δικάσαν Εφετείο δέχθηκε ότι η ζημία τους προήλθε από τους περιορισμούς που επιβλήθηκαν με την ΥΠΠΟ/ΑΡΧ/Α1/ΦΟ2/61126/3407/14.12.1995 απόφαση του Υπουργού Πολιτισμού. Ο λόγος αυτός προβάλλεται αβασίμως, διότι το προαναφερθέν ΠΔ της 17-27.2.1998 (ΦΕΚ Α' 125) ορίζει, μεταξύ άλλων, τα εξής: Άρθρο 1. «Στην εκτός σχεδίου και εκτός ορίων οικισμών προ του έτους 1923 ευρύτερη περιοχή της Χερσονήσου Λαυρεωτικής Ν. Αττικής και ειδικότερα, των Δήμων Καλυβιών, Θορικού, Κερατέας Λαυρεωτικής και των Κοινοτήτων Αγ. Κωνσταντίνου, Αναβύσσου, Κουβαρά, Παλ. Φώκαιας και Σαρωνίδας, η οποία περιοχή εμπίπτει εντός της Ζώνης Οικιστικού Ελέγχου του Ν. Αττικής, που εγκρίθηκε με το από 22.6.1983 ΠΔ/γμα (ΦΕΚ Δ' 284), καθορίζονται χρήσεις γης και όροι και περιορισμοί δόμησης κατά περιοχές, Α, Β1, Β2, Β3, Γ, Δ, Ε, Ζ, Η, θ, 11, 12 και περιοχές τουριστικών εγκαταστάσεων ΕΟΤ, απασχολησιοθεραπευτικού κέντρου παιδιών με ειδικές ανάγκες και τουρισμού, αναψυχής Λαγονησίου, που φαίνονται σε δέκα τέσσερα (14) σχετικά πρωτότυπα διαγράμματα σε κλίμακα 1:10.000, που θεωρήθηκαν από τον Προϊστάμενο της Δ/σης Τοπογραφικών Εφαρμογών με την 20.874/1997 πράξη του και που αντίτυπα τους σε φωτομίκρυνση δημοσιεύονται με το παρόν διάταγμα, όπως στα επόμενα άρθρα». Άρθρο 2: «Α. ... Β. Περιοχές με στοιχ. Β1. Περιοχές απόλυτου προστασίας τοπίου και αρχαιολογικών χώρων. Στις περιοχές αυτές απαγορεύεται κάθε δόμηση». Επίσης, στην παρ. 30 του άρθρου 3 του εν λόγω ΠΔ/τος ορίζεται ότι: «Ειδικές διατάξεις προστασίας, όπως αρχαιολογικών χώρων, ιστορικών τόπων, περιοχών ιδιαίτερου φυσικού κάλλους, αυστηρότερες των προβλεπομένων από τις διατάξεις του παρόντος Διατάγματος, εξακολουθούν να ισχύουν», ενώ τέλος, όπως έγινε δεκτό με την αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση, το ακίνητο των αναιρεσιβλήτων εμπίπτει στη ζώνη Α8 απόλυτης προστασίας της ΥΠΠΟ/ΑΡΧ/Α1/ΦΟ2/61126/3407/14.12.1995 υπουργικής αποφάσεως και στην περιοχή Β1 του ΠΔ/τος. Εν όψει των ανωτέρω, καθίσταται σαφές ότι οι περιορισμοί της ΥΠΠΟ/ΑΡΧ/Α1/ΦΟ2/61126/3407/14.12.1995 υπουργικής αποφάσεως εντάσσονται στις ρυθμίσεις της θεσπισθείσας με το εν λόγω ΠΔ/μα ΖΟΕ (πρβλ. ΣτΕ 3572/2003) και συνεπώς, η ζημία που επικαλούνται οι αναιρεσιβλήτοι έχει προέλθει από τους περιορισμούς δομήσεως που αποτέλεσαν κοινό περιεχόμενο τόσο της υπουργικής αποφάσεως όσο και του ΠΔ/τος.

7. Επειδή προβάλλεται περαιτέρω ότι ο προορισμός του ακινήτου των αναιρεσιβλήτων, ως ευρισκομένου εκτός σχεδίου, δεν ήταν η οικιστική αξιοποίηση, αλλά η γεωργική εκμετάλλευση. Ως εκ τούτου, το δικάσαν Εφετείο έσφαλε κρίνοντας ότι η μη ύπαρξη δυνατότητας πλήρους γεωργικής εκμεταλλεύσεως και δομήσεως κατασκευών υποβοηθητικών της γεωργίας ή κτηνοτροφίας συνιστά ουσιώδη περιορισμό της ιδιοκτησίας τους. Κατά την αντίληψη του αναιρεσειόντος ελληνικού Δημοσίου, το Εφετείο δεν αξιολόγησε τον ισχυρισμό του ότι το ακίνητο δεν είχε καλλιεργηθεί. Ο λόγος αυτός προβάλλεται αλυσιτελώς, εφ' όσον όπως έχει ήδη γίνει δεκτό στην τέταρτη σκέψη, στην προκειμένη περίπτωση, εν όψει και των ισχυρισμών των αναιρεσιβλήτων που είχαν προβληθεί πρωτοδίκως και κατ' έφεση, θα έπρεπε να αποζημιωθούν όχι βάσει της αξίας που είχε το ένδικο ακίνητο ως προοριζόμενο για γεωργική εκμετάλλευση, όπως δέχθηκε το Εφετείο, αλλά βάσει της δυνατότητας οικιστικής αξιοποιήσεως κατά το καθεστώς που ίσχυε πριν από την επιβολή των επίμαχων περιορισμών, οπότε και η επιδικαζόμενη αποζημίωση θα ήταν μεγαλύτερη. Εν όψει δε των ανωτέρω, αλυσιτελώς επίσης προβάλλεται και ο συναφής ισχυρισμός ότι το Εφετείο δεν εξετίμησε ορθώς τα συγκριτικά στοιχεία που προσεκόμισαν οι διάδικοι για τον προσδιορισμό του ύψους της αποζημιώσεως που επεδίκασε στους αναιρεσίβλητους. Εξ άλλου, ο λόγος αυτός και υπό την εκδοχή ότι δεν ελήφθη υπ' όψη το συγκριτικό στοιχείο που προσεκόμισε το Δημόσιο, ερείδεται επί εσφαλμένης προϋποθέσεως, γιατί το Εφετείο αιτιολόγησε την κρίση του λαμβάνοντας ρητώς υπ' όψη και το συγκριτικό στοιχείο του Δημοσίου.

8. Επειδή τέλος, προβάλλεται ότι η κρίση της αναιρεσιβαλομένης αποφάσεως περί ενάρξεως του χρόνου παραγραφής μετά την πάροδο τριετίας από τη δημοσίευση της ΥΠΠΟ/ΑΡΧ/Α1/ΦΟ2/61126/3407/14.12.1995 υπουργικής αποφάσεως είναι εσφαλμένη. Κατά την αντίληψη του αναιρεσειόντος Δημοσίου, η αξίωση των αναιρεσιβλήτων είχε παραγραφεί, διότι από τη δημοσίευση της υπουργικής αυτής αποφάσεως έως την άσκηση της αγωγής (17.9.2001) είχε παρέλθει η προβλεπόμενη στο άρθρο 90 παρ. 1 του Ν 2362/1995 πενταετία. Και ο λόγος αυτός είναι απορριπτέος ως αβάσιμος, εφ' όσον σύμφωνα με όσα έχουν γίνει δεκτά στην τέταρτη σκέψη, η αξίωση αποζημιώσεως βάσει της συνταγματικής διατάξεως του άρθρου 24 παρ. 6 δεν γεννάται πριν από την πάροδο ευλόγου χρόνου από την επιβολή των περιορισμών του δικαιώματος εκμεταλλεύσεως του ακινήτου. Στην προκειμένη περίπτωση, όπως ορθώς δέχεται το δικάσαν Εφετείο, η αξίωση των αναιρεσιβλήτων γεννήθηκε μετά την πάροδο ευλόγου χρόνου τριών ετών από τη δημοσίευση (29.12.1995) της ΥΠΠΟ/ΑΡΧ/Α1/ΦΟ2/61126/3407/14.12.1995 υπουργικής αποφάσεως, δοθέντος άλλωστε ότι το νομικό πλαίσιο των περιορισμών επί του ακινήτου υπέστη αλλεπάλληλες μεταβολές. Συνεπώς, κατά την άσκηση της αγωγής (17.9.2001) δεν είχε παρέλθει η πενταετία. [...]

[Απορρίπτει την αίτηση.]

* Άρθρα 24 παρ. 1 και 6 Συντ .