

**ΣτΕ 487/2018 (Τμ. Α')**

**Πρόεδρος:** Α. Γκότσης, **Αντιπρόεδρος ΣτΕ,** **Εισηγητής:** Σ. Κτιστάκη, **Πάρεδρος ΣτΕ,**  
**Δικηγόροι:** Α. Κούνδουρος

**Διατάξεις:** άρθρα 105 ΕισΝΑΚ, 22 ν. 1650/1986, πδ/γμα της 1.12.1999 (Δ' 906), 1 Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου ΕΣΔΑ, 17 (§§ 1-2), 24 (§§ 1-2) **Συντ.**

**Αστική ευθύνη Δημοσίου για περιορισμούς που επεβλήθησαν σε ιδιοκτησία στην περιοχή του Εθνικού Θαλάσσιου Πάρκου Ζακύνθου.**

2. Επειδή, με την αίτηση αυτή ζητείται η αναίρεση της 1419/2012 αποφάσεως του Διοικητικού Εφετείου Αθηνών, με την οποία, κατ' αποδοχή εφέσεως της αναιρεσίβλητης εταιρείας, εξαφανίστηκε η 7603/2010 απόφαση του Διοικητικού Πρωτοδικείου Αθηνών και, αφού δικάστηκε αγωγή της ίδιας εταιρείας, έγινε εν μέρει δεκτή και αναγνωρίστηκε η υποχρέωση του αναιρεσειόντος Ελληνικού Δημοσίου να καταβάλει στην αναιρεσίβλητη νομιμοτόκως το ποσό των εκατό χιλιάδων (100.000) ευρώ, ως αποζημίωση κατ' άρθρο 105 του ΕισΝΑΚ, για τους περιορισμούς που επιβλήθηκαν στην ευρισκόμενη στην περιοχή Καλαμακίου του Δήμου Λαγανά Ζακύνθου ιδιοκτησία της, με το από 1.12.1999 πδ/γμα (Δ' 906) περί θεσπίσεως Εθνικού Θαλάσσιου Πάρκου Ζακύνθου και περιφερειακής ζώνης αυτού. Με την πρωτόδικη απόφαση είχε απορριφθεί η από 28.12.2004 αγωγή της αναιρεσίβλητης εταιρείας, με την οποία ζητούσε να αναγνωρισθεί η υποχρέωση του αναιρεσειόντος να της καταβάλει ως αποζημίωση, για την ίδια ως άνω αιτία, το ποσό των 3.500.153,30 ευρώ.

4. Επειδή, στη συγκεκριμένη περίπτωση, από την αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση προκύπτουν τα εξής: Η αναιρεσίβλητη εταιρεία τουριστικών και θαλάσσιων επιχειρήσεων, κατά το στάδιο της ίδρυσής της το έτος 1986, απέκτησε με εισφορά σε είδος την κυριότητα ενός αγροτεμαχίου, που ευρίσκεται στη θέση ... Καλαμακίου του Δήμου Λαγανά Ζακύνθου, εκτός των ορίων του οικισμού και ήδη καταλαμβάνεται από την περιφερειακή ζώνη του κηρυχθέντος με το από 1.12.1999 πδ/γμα Εθνικού Θαλάσσιου Πάρκου Ζακύνθου. Το εν λόγω αγροτεμάχιο είχε έκταση 25.818,45 τ.μ. και κατά νεώτερη καταμέτρηση 23.593,29 τ.μ. και αποτελείτο από τέσσερα συνεχόμενα αγροτεμάχια εκτάσεως, το πρώτο 9.556,60 τ.μ., το δεύτερο 11.000 τ.μ. και κατά νεώτερη καταμέτρηση 10.334,66 τ.μ., το τρίτο 1.737 τ.μ. και κατά νεώτερη καταμέτρηση 1.234,61 τ.μ. και το τέταρτο 4.004,85 τ.μ. και κατά νεώτερη καταμέτρηση 3.463,07 τ.μ. Περαιτέρω, με το .../20.8.2003 συμβόλαιο πώλησης της συμβολαιογράφου ... η αναιρεσίβλητη πώλησε τμήμα 3.463,07 τ.μ. της πιο πάνω εκτάσεως και με την .../20.8.2003 πράξη της ίδιας συμβολαιογράφου προέβη σε συνένωση δύο συνεχόμενων αγροτεμαχίων (του αγροτεμαχίου εκτάσεως 10.334,66 τ.μ. και του αγροτεμαχίου εκτάσεως 1.234,61 τ.μ.), από την οποία προέκυψε ένα αγροτεμάχιο εκτάσεως 11.569,27 τ.μ., άρτιο και οικοδομήσιμο. Με την από 28.12.2004 αγωγή της ενώπιον του Διοικητικού Πρωτοδικείου Αθηνών η αναιρεσίβλητη εταιρεία ισχυρίστηκε ότι ετύγχανε ιδιοκτήτρια συνολικής εκτάσεως 19.444,20 τ.μ. στην ανωτέρω περιοχή του Δήμου Λαγανά, η οποία καταλαμβάνονταν από το Εθνικό Θαλάσσιο Πάρκο Ζακύνθου, που θεσπίστηκε με το από 1.12.1999 προεδρικό διάταγμα. Συγκεκριμένα, όπως ισχυρίστηκε η

αναιρεσίβλητη, η ανωτέρω έκταση αποτελείτο από δύο συνεχόμενα τμήματα α) εκτάσεως 11.569,27 τ.μ., η οποία ήταν άρτια και οικοδομήσιμη και ενέπιπτε, κατά τμήμα 10.026,55 τ.μ. στην περιοχή T1 και κατά τμήμα 1.542,72 τ.μ. στην περιοχή Φ2 του ανωτέρω Θαλάσσιου Πάρκου και β) εκτάσεως 7.874,93 τ.μ., η οποία δεν ήταν άρτια, ούτε οικοδομήσιμη και ενέπιπτε στις περιοχές Π3 και Φ2 του ίδιου πάρκου. Περαιτέρω, με την ίδια αγωγή η αναιρεσίβλητη ισχυρίσθηκε ότι εξαιτίας της ένταξης του πιο πάνω ακινήτου ιδιοκτησίας της στους περιορισμούς του από 1.12.1999 πδ/τος και παρά το γεγονός ότι το ακίνητο αυτό είχε αγοραστεί με σκοπό την τουριστική εκμετάλλευση, όπως και άλλα ακίνητα στην όμορη τουριστική περιοχή πυκνής δόμησης του κόλπου του Λαγανά, που απείχε μόλις ένα χιλιόμετρο από την ιδιοκτησία της, στο τμήμα αυτού εκτάσεως 7.874,93 τ.μ. απαγορευόταν πλέον κάθε δραστηριότητα, με αποτέλεσμα τούτο να έχει αχρηστευθεί πλήρως, ενώ στο τμήμα αυτού εκτάσεως 11.569,27 τ.μ., το οποίο ήταν άρτιο και οικοδομήσιμο, καθότι υπερέβαινε τα 10.000 τ.μ., ίσχυαν οι ασφυκτικοί περιορισμοί δόμησης που προβλέπονταν για τις περιοχές T1 και Φ2 του Εθνικού Πάρκου· δηλαδή, για τουριστικές εγκαταστάσεις επιτρεπόταν μέγιστη συνολική επιφάνεια εκμετάλλευσης 2.000 τ.μ., δεν επιτρέπονταν οι είσοδοι των εγκαταστάσεων και οι ανοικτοί υπαίθριοι χώροι να βλέπουν προς τη θάλασσα ή να τοποθετηθούν φωτεινές ή άλλες φωτιζόμενες επιγραφές και διαφημίσεις, το μέγιστο ύψος των κτιρίων οριζόταν σε 7 μ. από την επιφάνεια του εδάφους, για κατοικίες επιτρεπόταν η κάλυψη 200 τ.μ. σε έκταση 10.000 τ.μ., ενώ απαγορευόταν η ανοικοδόμηση ανεξαρτήτων κατοικιών προς πώληση ή τουριστική εκμετάλλευση. Ενόψει των ανωτέρω, η αναιρεσίβλητη ισχυρίσθηκε με την αγωγή της ότι, εξαιτίας της έκδοσης και εφαρμογής του ως άνω από 1.12.1999 πδ/τος, οι ρυθμίσεις του οποίου παραβίαζαν τις συνταγματικές αρχές της ισότητας, της επαγγελματικής ελευθερίας, το δικαίωμα της ιδιοκτησίας και την προστασία της περιουσίας, αλλά και εξαιτίας της παράνομης παράλειψης του Ελληνικού Δημοσίου να ρυθμίσει, με την έκδοση του προεδρικού διατάγματος που προβλέπεται στο άρθρο 22 παρ. 4 του ν. 1650/1986, την παροχή οικονομικών αντισταθμισμάτων στους θιγόμενους ιδιοκτήτες, η ίδια υπέστη ζημία, λόγω της απώλειας της αξίας της πιο πάνω ιδιοκτησίας της, η οποία ανερχόταν στο ποσό των 3.500.153,30 ευρώ, για την αποκατάσταση δε της ζημίας αυτής ζήτησε να αναγνωριστεί ότι το αναιρεσείον Ελληνικό Δημόσιο οφείλει να της καταβάλει, σύμφωνα με το άρθρο 105 ΕισΝΑΚ, ισόποση αποζημίωση με το νόμιμο τόκο από την επίδοση της αγωγής. Σύμφωνα με τα αναφερόμενα στην ίδια αγωγή, το ανωτέρω αιτηθέν ποσό αποζημίωσης προέκυπτε μετά τον υπολογισμό της αγοραίας αξίας της ιδιοκτησίας της αναιρεσίβλητης σε 3.694.398 ευρώ (με τιμή 1.900 ευρώ ανά τετραγωνικό μέτρο, λόγω της ομοιότητας με την όμορη τουριστική περιοχή του Λαγανά), από την οποία είχε αφαιρεθεί ποσό 147.261,39 ευρώ, που αντιστοιχούσε στην αντικειμενική αξία του τμήματος των 7.874,93 τ.μ., το οποίο και συνέπιπτε με την αγοραία αξία του, καθώς και ποσό 316.983,38 ευρώ, στο οποίο ανερχόταν η αγοραία αξία του τμήματος των 11.569,27 τ.μ. Στο αιτηθέν ποσό αποζημίωσης περιλαμβανόταν, επίσης, κονδύλιο ποσού 270.000 ευρώ, που αντιστοιχούσε στο κόστος κατασκευής ενός προστατευτικού τοιχίου αντιστήριξης που η αναιρεσίβλητη είχε κατασκευάσει προς την πλευρά της θάλασσας με την .../1979 άδεια της Διεύθυνσης Τεχνικών

Εφαρμογών της Νομαρχίας Αχαΐας στο τμήμα της ιδιοκτησίας της που ενέπιπτε στη ζώνη Π3 και το οποίο, κατά τους ισχυρισμούς της, είχε αχρηστευθεί πλήρως. Προς απόδειξη του ύψους της ζημίας της η αναιρεσίβλητη προσκόμισε, μεταξύ άλλων: α) το από 19.4.2005 έγγραφο του πολιτικού μηχανικού ... στο οποίο αναλύονταν οι δυνατότητες δόμησης του πιο πάνω ακινήτου, πριν και μετά την εφαρμογή του από 1.12.1999 προεδρικού διατάγματος για την προστασία της θαλάσσιας χελώνας, ειδικότερα δε στο έγγραφο αυτό αναφερόταν ότι για το τμήμα του ακινήτου εκτάσεως 11.569,27 τ.μ. υπήρχε, προγενέστερα, η δυνατότητα κάλυψης 10% για κατοικία (συνολική δόμηση 315,69 τ.μ.), 20% για ξενοδοχείο (συνολική δόμηση 2.313,85 τ.μ.) και 10% για κατάστημα (συνολική δόμηση 600 τ.μ.) καθώς και η δυνατότητα κατατμήσεώς του σε δύο μέρη, άρτια και οικοδομήσιμα, με ελάχιστο εμβαδόν 4.000 τ.μ. με διπλάσια σχεδόν συνολική δόμηση στην περίπτωση της κατοικίας και ακριβώς διπλάσια στην περίπτωση των καταστημάτων, ενώ για το ίδιο τμήμα του ακινήτου της, υπό το ισχύον προεδρικό διάταγμα για την προστασία της θαλάσσιας χελώνας, υπήρχε δυνατότητα κάλυψης 10% για κατοικία (συνολική δόμηση 300 τ.μ.) και 20% για ξενοδοχείο (συνολική δόμηση 2.000 τ.μ.), ενώ δεν επιτρέπονταν καταστήματα β) την, κατ' επίκληση του ν. 1041/1980, από 1.4.2005 έκθεση του Σώματος Ορκωτών Εκτιμητών, σχετικά με την εκτίμηση της αξίας του ακινήτου της αναιρεσίβλητης, στην οποία περιγραφόταν ότι, χωρίς τις δεσμεύσεις που απέρρεαν από την κήρυξη του Εθνικού Θαλάσσιου Πάρκου Ζακύνθου, η αξία του όλου ακινήτου (7.874,93 τ.μ. και 11.569,27 τ.μ.) ανερχόταν πριν τη θέσπιση των επίμαχων περιορισμών σε 1.281.000 ευρώ και μετά τη θέσπιση αυτών σε 556.000 ευρώ, ήτοι προέκυπτε απομείωση της αξίας του εν λόγω ακινήτου κατά 750.000 ευρώ. Σύμφωνα με την έκθεση αυτή, η αξία του μεν τμήματος των 7.874,93 τ.μ. προσδιοριζόταν, πριν τις δεσμεύσεις, σε 474.228 ευρώ (7.874,93 τ.μ. επί 60,22 ευρώ/τ.μ.) και μετά τις δεσμεύσεις σε 47.250 ευρώ, (7.874,93 τ.μ. επί 6 ευρώ/τ.μ.), του δε ετέρου τμήματος των 11.569,27 τ.μ., πριν τις δεσμεύσεις, σε 592.231 ευρώ (11.569,27 τ.μ. επί 51,19 ευρώ/τ.μ.) και σε 509.319 ευρώ μετά τις δεσμεύσεις (ποσοστό 86% της αρχικής του αξίας). Στην ίδια δε έκθεση αναφερόταν ότι για την εκτίμηση της αξίας του εν λόγω ακινήτου οι ορκωτοί εκτιμητές πραγματοποίησαν αυτοψία στις 8 και 9.4.2005, ότι το ακίνητο των 7.874,93 τ.μ. ήταν παραλιακό, ενώ εκείνο των 11.569,27 τ.μ. απείχε από τη θάλασσα περί τα 100 μ., ότι αμφότερα είχαν πρόσοψη επί δημοτικών οδών, ότι το πρώτο δεν είχε δικαίωμα δόμησης, ενώ το δεύτερο είχε το 86% της επιτρεπομένης, πριν τις δεσμεύσεις, δόμησης, ότι από έρευνα της τοπικής κτηματαγοράς προέκυψε ότι οι τιμές των παραλιακών οικοπέδων κυμαίνονταν από 45 μέχρι 60 ευρώ ανά τ.μ., ότι επρόκειτο για μεγάλου μεγέθους εκτάσεις που απευθύνονταν σε μικρότερο κύκλο αγοραστών και ότι στην ευρύτερη περιοχή του Καλαμακίου, όπου και βρισκόνταν τα ακίνητα αυτά, υπήρχαν κατοικίες, ξενοδοχεία, ταβέρνες, διάφορα άλλα κέντρα, καθώς και άκτιστα γήπεδα γ) φωτογραφίες της ίδιας περιοχής, στις οποίες φαινόταν ότι σε κοντινή απόσταση είχαν ανεγερθεί και λειτουργούσαν ξενοδοχειακές επιχειρήσεις. Εξ άλλου, το Ελληνικό Δημόσιο προσκόμισε την από 18.3.2005 έκθεση εκτίμησης του ακινήτου της αναιρεσίβλητης, η οποία συντάχθηκε από τη ΔΟΥ Ζακύνθου. Στην έκθεση αυτή αναφερόταν ότι τμήμα του ακινήτου, εκτάσεως 7.874,93 τ.μ., εφαπτόταν στη θάλασσα και απείχε περίπου 300 μ. από επαρχιακή οδό, ενώ τμήμα εκτάσεως 11.569,27 τ.μ. ήταν όμορο

με το προηγούμενο, αλλά δεν εφαπτόταν στη θάλασσα. Με τη χρήση δε συγκριτικών στοιχείων (μεταβιβάσεων αγροτεμαχίων στην Κοινότητα Καλαμακίου κατά το έτος 1999), η ανωτέρω έκθεση κατέληγε στο συμπέρασμα ότι στις 22.12.1999 η αξία του επίμαχου ακινήτου ανερχόταν για το μεν τμήμα των 7.874,93 τ.μ. σε 15.000 δρχ. ανά τ.μ., για το δε τμήμα των 11.569,27 τ.μ. σε 13.000 δρχ. ανά τ.μ. Εν όψει του ισχυρισμού του αναιρεσείοντος Ελληνικού Δημοσίου ότι οι περιορισμοί στην οικιστική αξιοποίηση της ιδιοκτησίας της αναιρεσίβλητης εταιρείας δεν οφείλονταν στη δημιουργία του Εθνικού Θαλάσσιου Πάρκου Ζακύνθου, αλλά προϋπήρχαν λόγω του καθορισμού Ζώνης Οικιστικού Ελέγχου στην ίδια περιοχή με το από 16.6.1990 πδ/γμα («Καθορισμός Ζώνης Οικιστικού Ελέγχου κατωτάτου ορίου κατάτμησης και λοιπών όρων και περιορισμών δόμησης στην εκτός εγκεκριμένου σχεδίου περιοχή και εκτός ορίων οικισμών υφισταμένων προ του 1923 των κοινοτήτων Βασιλικού, Καλαμακίου, Λιθακιάς και Παντοκράτορα (Ν. Ζακύνθου, Δ' 347), το πρωτοβάθμιο δικαστήριο, με την 3026/2006 προδικαστική απόφασή του, ζήτησε από το μεν Ελληνικό Δημόσιο να προσκομίσει έγγραφο της αρμόδιας υπηρεσίας του ΥΠΕΧΩΔΕ, από το οποίο να προκύπτει σε ποιες από τις περιοχές που είχαν καθορισθεί με το ανωτέρω από 16.6.1990 προεδρικό διάταγμα ανήκε το επίμαχο ακίνητο, από την δε αναιρεσίβλητη εταιρεία να προσκομίσει αποτύπωση στο τοπογραφικό διάγραμμα του ακινήτου της, από την οποία να προκύπτει ποιο τμήμα της εκτάσεως των 7.874,93 τ.μ. της ιδιοκτησίας της ενέπιπτε στην περιοχή Π3 και ποιο τμήμα της ίδιας εκτάσεως ενέπιπτε στην περιοχή Φ2 του Εθνικού Θαλάσσιου Πάρκου Ζακύνθου. Σε εκτέλεση της αποφάσεως αυτής, το αναιρεσείον προσκόμισε το .../31.5.2006 έγγραφο της Διεύθυνσης Περιβαλλοντικού Σχεδιασμού του ΥΠΕΧΩΔΕ, στο οποίο αναφερόταν ότι μεταξύ των στοιχείων που έχει καταθέσει η αναιρεσίβλητη δεν περιλαμβάνονταν κατάλληλα και ευκρινή τοπογραφικά διαγράμματα, από τα οποία να μπορεί να προσδιοριστεί σε ποιες περιοχές που καθορίστηκαν από το προεδρικό διάταγμα καθορισμού ΖΟΕ, ανήκουν οι ακίνητες ιδιοκτησίες της, ενώ η αναιρεσίβλητη προσκόμισε το από Μαΐου 2006 τοπογραφικό διάγραμμα της τοπογράφου μηχανικού ... σύμφωνα με το οποίο από την έκταση των 7.874,93 τ.μ. του πιο πάνω ακινήτου, τμήμα 7.808,78 τ.μ. ενέπιπτε στην περιοχή Π3 του Εθνικού Θαλάσσιου Πάρκου Ζακύνθου και τμήμα 66,15 τ.μ. στην περιοχή Φ2 αυτού, καθώς και παρόμοιο τοπογραφικό διάγραμμα της ίδιας τοπογράφου μηχανικού, που συνυπογράφονταν από τον πολιτικό μηχανικό ... σύμφωνα με το οποίο, υπό την ισχύ του προεδρικού διατάγματος της 16.6.1990 περί καθορισμού ΖΟΕ, από την ίδια πιο πάνω έκταση, τμήμα 7.808,78 τ.μ. ανήκε στην περιοχή Α και τμήμα 66,15 τ.μ. ανήκε στην περιοχή Ι και ήταν μη άρτιο και μη οικοδομήσιμο. Ενόψει, όμως, του ότι παρέμενε αμφιβολία στο πρωτοβάθμιο δικαστήριο όσον αφορά την πολεοδομική δέσμευση του τμήματος του ακινήτου της αναιρεσίβλητης εκτάσεως 11.569,27 τ.μ., υπό το καθεστώς ισχύος της ανωτέρω ΖΟΕ, το Διοικητικό Πρωτοδικείο Αθηνών, με τη 3295/2007 δεύτερη προδικαστική απόφαση, ζήτησε από το Ελληνικό Δημόσιο να προσκομίσει έγγραφο από το οποίο να προκύπτει σε ποιες από τις περιοχές που είχαν καθορισθεί με το από 16.6.1990 πδ/γμα ανήκε το πιο πάνω τμήμα του ακινήτου της αναιρεσίβλητης. Το αναιρεσείον δεν προσκόμισε, όμως, όσα ζητήθηκαν με την προδικαστική απόφαση αυτή, εκφράζοντας αδυναμία να την εκτελέσει με βάση το προσκομισθέν τοπογραφικό διάγραμμα από την

αναιρεσίβλητη εταιρεία, ζήτησε δε την έκδοση και τρίτης προδικαστικής απόφασης, με συμπλήρωση του προσκομισθέντος διαγράμματος. Το Διοικητικό Πρωτοδικείο Αθηνών με την 7603/2010 απόφασή του απέρριψε την αγωγή της αναιρεσίβλητης ως αβάσιμη, με την αιτιολογία ότι: α) όσον αφορά το ακίνητο των 7.874,93 τ.μ., οι περιορισμοί της χρήσης του που επιβλήθηκαν με το από 1.12.1999 προεδρικό διάταγμα ήσαν ταυτόσημοι με εκείνους του πδ/τος της 16.6.1990 περί καθορισμού ΖΟΕ και β) όσον αφορά το ακίνητο των 11.569,27 τ.μ., οι περιορισμοί της χρήσης του που επιβλήθηκαν με το από 1.12.1999 π.δ δεν ήταν ιδιαίτερα επαχθείς. Κατά της ανωτέρω αποφάσεως η αναιρεσίβλητη εταιρεία άσκησε έφεση, με την οποία προέβαλε ότι κατ' εσφαλμένη εκτίμηση του αποδεικτικού υλικού κρίθηκε ότι οι επιβληθέντες περιορισμοί δεν ήσαν ιδιαίτερα επαχθείς κατά τον προορισμό του ακινήτου, ενώ οι περιορισμοί αυτοί αχρήστευσαν, κατ' ουσίαν, την τουριστική του αξιοποίηση και εκμετάλλευση και έπληξαν υπερβολικώς το δικαίωμα της ιδιοκτησίας της, κατά παράβαση του Συντάγματος και του άρθρου 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ. Το δικάσαν εφετείο, με την ήδη αναιρεσιβαλλόμενη απόφασή του, έκανε δεκτή την έφεση της αναιρεσίβλητης. Ειδικότερα, το διοικητικό εφετείο, ερμηνεύοντας τις διατάξεις των άρθρων 24 παρ. 1 και 2 και 17 παρ. 1 και 2 του Συντάγματος, δέχθηκε ότι τα εμπράγματα δικαιώματα προστατεύονται επί ακινήτου, όπως η κυριότητα, στο πλαίσιο του προορισμού του ακινήτου, που περιλαμβάνει το φάσμα των επιτρεπτών χρήσεων του, οι οποίες καθορίζονται κυριαρχικώς είτε απ' ευθείας από συνταγματικές διατάξεις είτε από το νομοθέτη, ή, κατ' εξουσιοδότησή του, από τη Διοίκηση σε συμφωνία με το Σύνταγμα, ότι βασικός διαχωρισμός του προορισμού της ακίνητης ιδιοκτησίας περιέχεται στην παρ. 2 του άρθρου 24 του Συντάγματος, η οποία, αναφερόμενη στην υπό τη ρυθμιστική αρμοδιότητα του Κράτους αναγνώριση, ανάπτυξη, πολεοδόμηση και επέκταση μόνο των πόλεων και των οικιστικών περιοχών, θέτει τον κανόνα ότι μόνο κατ' εξαίρεση είναι δυνατό να δομηθεί η μη αστική γη και μάλιστα κατ' αρχήν για χρήσεις υποβοηθητικές του κύριου προορισμού της (γεωργική και κτηνοτροφική εκμετάλλευση), ότι επιτρέπεται α) η μεταβολή του προορισμού της ιδιοκτησίας, εφόσον τούτο επιβάλλεται από το Σύνταγμα ή γίνεται με βάση νόμιμα εν γένει κριτήρια, όπως τα χωροταξικά, οπότε και προβλέπεται, ενόψει του είδους και των επιπτώσεων της μεταβολής, η δυνατότητα χορήγησης αποζημίωσης ή πώλησης ή απαλλοτρίωσης της ιδιοκτησίας καθώς και β) η θέσπιση περαιτέρω δευτερογενών ρυθμίσεων που ανάγονται σε περιορισμούς των εξουσιών που πηγάζουν από τον καθορισμό του προορισμού της ιδιοκτησίας, υπό την προϋπόθεση ότι είναι συναφείς με αυτόν και ότι με αυτούς δεν δεσμεύεται ουσιαστικώς η ιδιοκτησία κατά τον προορισμό της, ότι, όπως η μεταβολή του προορισμού, έτσι και η θέσπιση των πιο πάνω περιορισμών είναι δυνατή και στην περίπτωση που τούτο επιβάλλεται για την επίτευξη συνταγματικών στόχων, οπότε και πρέπει να είναι συναφείς προς αυτούς, ότι τέτοιος συνταγματικός στόχος είναι η προστασία του φυσικού περιβάλλοντος, για την επίτευξη του οποίου επιτρέπεται η λήψη μέτρων συνισταμένων τόσο στη μεταβολή του προορισμού των ακινήτων, όσο και στον περιορισμό του φάσματος των δυνατών χρήσεων τους ή την ένταση της εκμεταλλεύσεως αυτών, ότι τα μέτρα αυτά πρέπει να θεσπίζονται με σεβασμό προς τη συνταγματική αρχή της αναλογικότητας, δηλαδή να είναι πρόσφορα για την επίτευξη του ανωτέρω στόχου

και να μην υπερβαίνουν το αναγκαίο προς τούτο μέτρο, πλην δεν απαγορεύεται να έχουν ως αποτέλεσμα την ουσιώδη στέρηση της χρήσεως του ακινήτου κατά τον προορισμό του, ότι στην περίπτωση όπου τα μέτρα που λαμβάνονται για την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος έχουν ως αποτέλεσμα την ουσιώδη στέρηση της χρήσεως του ακινήτου κατά τον προορισμό του, γεννάται αξίωση του θιγόμενου ιδιοκτήτη να του καταβληθεί αποζημίωση ανάλογα με την έκταση, την ένταση και τη χρονική διάρκεια της ανωτέρω στέρησης, άλλως ο θιγόμενος ιδιοκτήτης δικαιούται να απαιτήσει αποζημίωση για την απομείωση της αξίας του ακινήτου του, λόγω του περιορισμού των δυνατοτήτων αξιοποίησεως και εκμεταλλεύσεώς του, καθώς και ότι η ευθεία αυτή αξίωση για αποζημίωση δεν εμποδίζεται από την μη έκδοση της προβλεπόμενης από το Σύνταγμα ή το νόμο εκτελεστικής νομικής διατάξεως, που θα προέβλεπε τις προϋποθέσεις, τον τρόπο και το είδος της αποζημίωσης, γεννάται, δε (η αξίωση αυτή), ελλείψει ειδικής νομοθετικής ρυθμίσεως, μετά την πάροδο ευλόγου χρόνου από την επιβολή του επαχθούς μέτρου, εφόσον ο ενδιαφερόμενος ιδιοκτήτης επιδιώξει με αίτησή του προς τη Διοίκηση ή ευθέως από το αρμόδιο διοικητικό δικαστήριο την αποκατάσταση της ζημίας που έχει υποστεί. Περαιτέρω, το δικάσαν εφετείο, ερμηνεύοντας τη διάταξη του άρθρου 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της Ευρωπαϊκής Συμβάσεως για την προάσπιση των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών (νδ/γμα 53/1974, Α' 56), δέχθηκε ότι ο νόμιμος σκοπός της προστασίας της φυσικής κληρονομιάς, όσο σημαντικός και αν είναι, δεν απαλλάσσει το Δημόσιο από την υποχρέωσή του να αποζημιώσει τους ενδιαφερόμενους όταν η προσβολή του δικαιώματος ιδιοκτησίας τους είναι υπερβολική, καθόσον, στην περίπτωση αυτή, η απουσία αποζημίωσης διαρρηγνύει τη δίκαιη ισορροπία που πρέπει να υφίσταται μεταξύ του δημόσιου και του ιδιωτικού συμφέροντος, σε ό,τι αφορά τις ρυθμίσεις σχετικά με τη χρήση της περιουσίας. Εξάλλου, το δικάσαν εφετείο έλαβε υπόψη τις διατάξεις της κυρωθείσας με το άρθρο πρώτο του ν. 1335/1983 (Α' 32) Διεθνούς Συμβάσεως της Βέρνης για τη διατήρηση της άγριας ζωής και του φυσικού περιβάλλοντος της Ευρώπης (άρθρα 1, 2, 3, 4 και 6), στο Παράρτημα II της οποίας περιλαμβάνεται μεταξύ των ειδών «πανίδας υπό αυστηρή προστασία» η χελώνα *caretta caretta*, τις διατάξεις του κυρωθέντος με το άρθρο πρώτο του ν. 1634/1986 (Α' 104) Πρωτοκόλλου 1982 «Περί των ειδικά προστατευομένων περιοχών της Μεσογείου», που υπεγράφη στη Γενεύη στις 3 Απριλίου 1982 (άρθρα 1, 3, 7 και 9), καθώς και τις διατάξεις των άρθρων 18, 19, 20, 21 και 22 του ν. 1650/1986 (Α' 160) και 29 του ν. 1337/1983 (Α' 33). Επίσης, έλαβε υπόψη τις διατάξεις των άρθρων 2 και 3 του προαναφερθέντος από 16.6.1990 πδ/τος, με τις οποίες επιδιώχθηκε, με τον καθορισμό Ζώνης Οικιστικού Ελέγχου, η αποτελεσματική προστασία της θαλάσσιας χελώνας *caretta caretta*, όπως επίσης και τις διατάξεις του επίμαχου από 1.12.1999 πδ/γμα περί θεσπίσεως Εθνικού Θαλάσσιου Πάρκου Ζακύνθου και περιφερειακής ζώνης προστασίας αυτού. Σύμφωνα με την αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση, με τις διατάξεις του ανωτέρω διατάγματος θεσπίστηκαν για τέταρτη φορά (πδ/γμα της 19.3-13.4.1984, Δ' 260 - απόφαση Υπουργού ΠΕΧΩΔΕ 88208/3723/1987, Δ' 37 - πδ/γμα 16.6-5.7.1990, Δ' 347) ρυθμίσεις για την προστασία του κόλπου του Λαγανά, πλην όμως δημιουργήθηκε, το πρώτον, το Εθνικό θαλάσσιο Πάρκο Ζακύνθου, με σκοπό την προστασία και διατήρηση των

παραλιών ωτοκίας της θαλάσσιας χελώνας και του χώρου (θαλάσσιου και χερσαίου) που τις περιβάλλει, αλλά και πολλών άλλων βιοτόπων της περιοχής. Ειδικότερα, όσον αφορά το ακίνητο της αναιρεσίβλητης εκτάσεως 7.874,93 τ.μ., το δικάσαν εφετείο έκρινε ότι οι περιορισμοί της χρήσης και εκμετάλλευσής του που επιβλήθηκαν με το από 1.12.1999 προεδρικό διάταγμα ήσαν ταυτόσημοι με εκείνους που είχαν επιβληθεί με το από 16.6.1990 προεδρικό διάταγμα περί καθορισμού ΖΟΕ. Με τα δεδομένα αυτά, το διοικητικό εφετείο κατέληξε στην κρίση ότι δεν προέκυπτε η επικαλούμενη από την αναιρεσίβλητη και αποδιδόμενη στην κήρυξη του Εθνικού Θαλάσσιου Πάρκου Ζακύνθου ζήμια, συμπεριλαμβανομένου και του προαναφερθέντος κονδυλίου των 270.000 ευρώ για την κατασκευή του προστατευτικού τοιχίου αντιστήριξης. Ως προς το κονδύλιο αυτό, το δικάσαν εφετείο δέχθηκε ειδικότερα ότι, εφόσον η κατασκευή του τοιχίου είχε λάβει χώρα πριν τον καθορισμό της ΖΟΕ με το από 16.6.1990 πδ/γμα, η αντίστοιχη αξίωση της αναιρεσίβλητης προς αποζημίωση είχε γεννηθεί με τη δημοσίευση του εν λόγω πδ/τος και δεν οφειλόταν στη θέσπιση του Εθνικού Θαλάσσιου Πάρκου Ζακύνθου (ΕΘΠΖ). Με τις σκέψεις αυτές, το δικάσαν εφετείο επικύρωσε την κρίση του πρωτοβάθμιου δικαστηρίου ότι η ένδικη αξίωση για αποζημίωση της αναιρεσίβλητης δεν γεννήθηκε από την κήρυξη του ΕΘΠΖ, απορρίπτοντας ως αβάσιμο τον περί του αντιθέτου λόγο εφέσεως της αναιρεσίβλητης. Περαιτέρω, το διοικητικό εφετείο δέχθηκε ότι για την πληρέστερη προστασία της θαλάσσιας χελώνας *caretta caretta* και του ευρύτερου χώρου ωτοκίας της στην περιοχή του κόλπου του Λαγανά θεσπίστηκαν, με το από 1.12.1999 πδ/γμα, νέοι περιορισμοί στη χρήση και εκμετάλλευση των ακινήτων που περιλαμβάνονταν στην περιφερειακή ζώνη αυτού, πλέον εκείνων που είχαν επιβληθεί με το από 16.6.1990 πδ/γμα, περιορισμοί οι οποίοι έπληξαν επί το δυσμενέστερον το έτερο ακίνητο της αναιρεσίβλητης, εκτάσεως 11.569,27 τ.μ., ως προς τις επιτρεπόμενες δυνατότητες χρήσης και εκμετάλλευσής του, το οποίο ακίνητο κατά τμήμα 10.026,55 τ.μ. ανήκε στην περιοχή ελεγχόμενου τουρισμού (Τ1) και κατά τμήμα 1.542,72 τ.μ. ανήκε στην περιοχή προστατευόμενου τοπίου (Φ2). Ειδικότερα, στο επίμαχο ακίνητο, σύμφωνα με το από 1.12.1999 διάταγμα, επιτρεπόταν η ανέγερση τουριστικών εγκαταστάσεων, εμβαδού 2.000 τ.μ. και κατοικίας εμβαδού 300 τ.μ., έναντι επιτρεπόμενου εμβαδού 2.313,85 τ.μ. και 315,69 τ.μ., αντιστοίχως, με το από 16.6.1990 προεδρικό διάταγμα, ενώ δεν επιτρεπόταν πλέον η ανέγερση καταστήματος, που επιτρεπόταν με το από 16.6.1990 πδ/γμα, εμβαδού 600 τ.μ. Πέραν αυτών, όπως δέχθηκε το δικάσαν εφετείο, με το από 1.12.1999 πδ/γμα θεσπίστηκαν πρόσθετοι περιορισμοί, όπως η μέγιστη πυκνότητα των 15 κλινών ανά στρέμμα, η απαγόρευση της τοποθέτησης των εισόδων των τουριστικών εγκαταστάσεων και των ανοικτών υπαίθριων χώρων αυτών με πρόσωπο προς τη θάλασσα, η απαγόρευση της τοποθέτησης φωτεινών ή φωτιζόμενων επιγραφών και διαφημίσεων, ο ορισμός του μέγιστου επιτρεπόμενου ύψους των κτιρίων σε 7μ., καθώς και η απαγόρευση κατάτμησής του. Οι περιορισμοί αυτοί, κατά την κρίση του δικάσαντος εφετείου, ήταν σημαντικοί, αλλοίωσαν μερικώς τον πυρήνα του δικαιώματος της ιδιοκτησίας της αναιρεσίβλητης και έπλητταν ουσιωδώς το φάσμα των μέχρι τότε επιτρεπόμενων χρήσεων και εκμεταλλεύσεων του ακινήτου αυτού, διαρρηγνύοντας τη δίκαιη ισορροπία μεταξύ του δημόσιου και ιδιωτικού συμφέροντος και, ως εκ τούτου,

δημιουργούσαν, σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 24 παρ. 1 και 2, 17 παρ. 1 και 2 του Συντάγματος και τις διατάξεις του ν. 1650/1986, σε συνδυασμό προς το 1ο Πρόσθετο Πρωτόκολλο της ΕΣΔΑ, υποχρέωση του Ελληνικού Δημοσίου προς αποζημίωση, κατά τον βασίμως προβαλλόμενο λόγο εφέσεως της αναιρεσίβλητης. Περαιτέρω, το δικάσαν εφετείο, μετά από ελεύθερη εκτίμηση του περιεχομένου της έκθεσης των ορκωτών εκτιμητών, που προσκόμισε η αναιρεσίβλητη και της .../21.3.2005 έκθεσης εκτίμησης της ΔΟΥ Ζακύνθου, που προσκόμισε το Δημόσιο, δέχθηκε ότι η αγοραία αξία του επίμαχου ακινήτου της αναιρεσίβλητης ανερχόταν κατά τον κρίσιμο χρόνο (22.12.1999), οπότε και δημοσιεύθηκε το από 1.12.1999 πδ/γμα, σε 500.000 ευρώ και ότι, μετά την θέσπιση των ως άνω περιορισμών, η αξία αυτού μειώθηκε στο ποσό των 400.000 ευρώ. Υπό τα δεδομένα αυτά, με την αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση έγινε δεκτό ότι, λόγω του μερικού περιορισμού του εύρους της χρήσεως και εκμεταλλεύσεως του ακινήτου της αναιρεσίβλητης, εξαιτίας των προαναφερόμενων περιορισμών και δεσμεύσεων, η τελευταία υπέστη ζημία ανερχόμενη στο ποσό των 100.000 ευρώ, το οποίο κρίθηκε ως δίκαιο και εύλογο, την ζημία δε αυτή όφειλε να αποκαταστήσει το αναιρεσεϊόν Δημόσιο, με την καταβολή του ποσού αυτού νομιμοτόκως από της επιδόσεως της αγωγής. Με τις σκέψεις αυτές, το δικάσαν εφετείο, κατ' αποδοχή του αντίστοιχου λόγου εφέσεως, εξαφάνισε την πρωτόδικη απόφαση που είχε κρίνει διαφορετικά και, δικάζοντας επί της αγωγής της αναιρεσίβλητης, την έκανε εν μέρει δεκτή και αναγνώρισε την υποχρέωση του αναιρεσεϊόντος Δημοσίου να καταβάλει στην αναιρεσίβλητη νομιμοτόκως το ποσό των εκατό χιλιάδων (100.000) ευρώ.

5. Επειδή, η κρινόμενη αίτηση, η οποία ασκήθηκε στις 13.11.2012, διέπεται από τις προπαρατεθείσες διατάξεις του άρθρου 12 του ν. 3900/2010. Εξ άλλου, με την αίτηση αυτή άγεται κατ' αναίρεση διαφορά η οποία έχει χρηματικό αντικείμενο, το οποίο, όπως προκύπτει από την αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση, υπερβαίνει το όριο των 40.000 ευρώ. Επομένως, κατά τα γενόμενα δεκτά στην τρίτη σκέψη, για το παραδεκτό της ασκήσεως της κρινόμενης αιτήσεως απαιτείται η προβολή με το εισαγωγικό δικόγραφο συγκεκριμένων ισχυρισμών με το εκτιθέμενο στο νόμο περιεχόμενο, ειδικώς προς άρση του απαραδέκτου της αιτήσεως αναιρέσεως. Με τον πρώτο λόγο αναιρέσεως προβάλλεται ότι το δικάσαν εφετείο, αναγνωρίζοντας την υποχρέωση του αναιρεσεϊόντος Ελληνικού Δημοσίου να καταβάλει αποζημίωση στην αναιρεσίβλητη, εσφαλμένως ερμήνευσε και πλημμελώς εφήρμοσε την διάταξη του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ, χωρίς να διαπιστώσει ότι συντρέχουν οι προϋποθέσεις εφαρμογής της και, συγκεκριμένα, χωρίς να διαπιστώσει ότι συνέτρεχε εν προκειμένω παράνομη πράξη ή παράλειψη των οργάνων του αναιρεσεϊόντος. Προς άρση δε του απαραδέκτου ως προς το λόγο αυτό προβάλλεται ο ισχυρισμός ότι επί του νομικού αυτού ζητήματος δεν υφίσταται νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας. Ο ισχυρισμός αυτός είναι απορριπτέος, διότι ερείδεται επί της εσφαλμένης προϋποθέσεως ότι το δικαστήριο της ουσίας εξέφερε νομική κρίση σχετικά με την ερμηνεία της διατάξεως του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ. Όπως, όμως, προκύπτει από την αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση, το δικαστήριο της ουσίας δεν εξέφερε νομική κρίση σχετικά με το ζήτημα αυτό, αλλά απέρριψε την κατ' άρθρο 105 ΕισΝΑΚ αξίωση της αναιρεσίβλητης εταιρείας, διότι δεν προέκυπτε η επικαλούμενη από την αναιρεσίβλητη και αποδιδόμενη στην κήρυξη του Εθνικού Θαλάσσιου Πάρκου



Ζακύνθου ζημία της (πρβλ. ΣτΕ 2766/2016, 1403/2017). 6. Επειδή, με το δεύτερο λόγο αναιρέσεως προβάλλεται ότι, υπό την εκδοχή ότι η αγωγή της αναιρεσίβλητης περιείχε, καθ' ερμηνεία του σχετικού δικογράφου, ως δεύτερη βάση της τη διάταξη του άρθρου 22 του ν. 1650/1986, το δικάσαν εφετείο εσφαλμένως δέχθηκε ότι τα ανελέγκτως γεινόμενα δεκτά πραγματικά περιστατικά της υποθέσεως συνιστούσαν την έννοια του εξαιρετικά επαχθούς περιορισμού και της υπέρμετρης παρακώλυσης του δικαιώματος κυριότητας της αναιρεσίβλητης σύμφωνα με τα οριζόμενα στο ανωτέρω άρθρο 22 του ν. 1650/1986, ενώ, αντιθέτως, επρόκειτο για απλή μείωση του φάσματος των δυνατών χρήσεων του ακινήτου της. Για τη θεμελίωση του παραδεκτού του ανωτέρω λόγου, το αναιρεσεϊόν Δημόσιο ισχυρίζεται ότι η κρίση αυτή της αναιρεσιβαλλόμενης αποφάσεως έρχεται σε αντίθεση με τις 925/2011, 3360/2005 και 3067/ 2001 αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας. Ο ισχυρισμός, όμως, αυτός δεν προβάλλεται, κατά τα εκτεθέντα στην τρίτη σκέψη, παραδεκτώς, διότι η αντίθεση της αναιρεσιβαλλόμενης αποφάσεως προς τις ως άνω αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας, όπως την επικαλείται το αναιρεσεϊόν Ελληνικό Δημόσιο, δεν αφορά σε συγκεκριμένο νομικό ζήτημα περί την ερμηνεία διατάξεως νόμου ή γενικής αρχής, κρίσιμο για την επίλυση της διαφοράς, αλλά αναφέρεται σε κρίση στην οποία προέβη το δικάσαν Διοικητικό Εφετείο κατά την υπαγωγή του πραγματικού της υποθέσεως στους εφαρμοστέους κανόνες δικαίου και συναρτάται με την εκτίμηση των συγκεκριμένων πραγματικών περιστατικών της επίδικης υποθέσεως (ΣτΕ 3264/2015, 2262/2016, 724, 2687/2017). Επίσης, με τον ίδιο λόγο αναιρέσεως προβάλλεται ότι η κρίση του δικάσαντος εφετείου περί υποχρεώσεως του Ελληνικού Δημοσίου προς αποζημίωση της αναιρεσίβλητης, σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 22 του ν. 1650/1986, παρίσταται αναιτιολόγητη. Ειδικότερα, το αναιρεσεϊόν ισχυρίζεται ότι ουδόλως αιτιολογείται η κρίση του διοικητικού εφετείου περί ουσιώδους μειώσεως της χρήσης της ιδιοκτησίας της αναιρεσίβλητης εταιρείας σε σχέση με τον προορισμό της, εξαιτίας των θεσπισθέντων επίδικων περιορισμών καθώς και ότι με την προσβαλλόμενη απόφαση δεν προσδιορίζονται οι εκφάνσεις του δικαιώματος χρήσης και εκμετάλλευσης του ακινήτου της που κατέστησαν ανενεργείς ενόψει των περιορισμών αυτών, ούτε αναφέρεται ποια συγκεκριμένη και σοβαρή πρόθεση υπήρχε εκ μέρους της αναιρεσίβλητης για την εκμετάλλευση του ακινήτου αυτού, η οποία πλέον δεν δύναται να υλοποιηθεί, ούτε, τέλος, διαπιστώνεται ποιες χρήσεις του δικαιώματος κυριότητας απέμειναν στην αναιρεσίβλητη. Συναφώς, προβάλλεται ότι με μη νόμιμη αιτιολογία κατέληξε το δικάσαν εφετείο στην κρίση ότι οι επιβληθέντες περιορισμοί «αλλοιώνουν μερικώς τον πυρήνα του δικαιώματος της ιδιοκτησίας» της αναιρεσίβλητης, δεδομένου ότι η κρίση αυτή έρχεται σε αντίθεση με την ίδια την έννοια του πυρήνα ενός δικαιώματος, καθώς και ότι η αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση διέλαβε εν προκειμένω αντιφατικές αιτιολογίες, διότι, ενώ δέχθηκε ότι οι επίμαχοι περιορισμοί «πλήττουν ουσιωδώς το φάσμα των ... επιτρεπόμενων χρήσεων και εκμεταλλεύσεων» του ακινήτου της αναιρεσίβλητης, εντούτοις το δικάσαν εφετείο κατέληξε στο συμπέρασμα ότι υφίσταται μερικός περιορισμός του εύρους της χρήσης και εκμετάλλευσης του εν λόγω ακινήτου. Επίσης, με τον τρίτο λόγο αναιρέσεως προσάπτονται στην αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση πλημμέλειες της αιτιολογίας της κρίσης του δικάσαντος εφετείου σε σχέση με τον προσδιορισμό

του ύψους της αποζημιώσεως, την οποία αναγνώρισε ότι το αναιρεσείον οφείλει να καταβάλει στην αναιρεσίβλητη. Για τη θεμελίωση δε του παραδεκτού των ανωτέρω λόγων, το αναιρεσείον Δημόσιο ισχυρίζεται ότι δεν υφίσταται νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας επί των ειδικότερων αυτών νομικών ζητημάτων. Έτσι, όμως, όπως προβάλλονται οι ισχυρισμοί αυτοί είναι απορριπτέοι ως απαράδεκτοι, διότι αναφέρονται σε πλημμέλειες της αιτιολογίας της αναιρεσιβαλλόμενης αποφάσεως (ανεπάρκεια, αντιφατικότητα κ.λπ.) και όχι σε ερμηνεία διατάξεως νόμου ή γενικής αρχής, όπως απαιτείται, κατά τα προεκτεθέντα, κατά την έννοια της διατάξεως του άρθρου 12 παρ. 1 του ν. 3900/2010 (ΣτΕ 2912, 2961/2015, 132/2016, 393, 724/2017).

7. Επειδή, εξάλλου, προβάλλεται ότι η αναιρεσίβλητη, με το δικόγραφο της εφέσεώς της, περιορίσθηκε στην επαναφορά των ισχυρισμών που είχε προβάλει με την αγωγή και το υπόμνημά της ενώπιον του πρωτοβάθμιου δικαστηρίου, χωρίς όμως να αποδίδει συγκεκριμένες πλημμέλειες στις αιτιολογίες της πρωτοδίκου αποφάσεως. Συνεπώς, το δικάσαν εφετείο που δέχτηκε την έφεση της αναιρεσίβλητης ως παραδεκτώς ασκηθείσα, σύμφωνα με τον λόγο αυτό αναιρέσεως, παραβίασε τον ουσιώδη τύπο της διαδικασίας που θεσπίζεται από τις διατάξεις των άρθρων 87, 95 και 97 του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας. Προς θεμελίωση δε του παραδεκτού του λόγου αυτού, το αναιρεσείον Δημόσιο ισχυρίζεται ότι η ως άνω κρίση της αναιρεσιβαλλόμενης αποφάσεως έρχεται σε αντίθεση με τις 497/2012, 1113/2010, 1058/2005 και 2582/2008 αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας. Ο ισχυρισμός, όμως, αυτός είναι απορριπτέος, διότι με αυτόν δεν προβάλλεται ότι η κρίση της αναιρεσιβαλλόμενης αποφάσεως, όσον αφορά την ερμηνεία συγκεκριμένης διατάξεως ή γενικής αρχής, κρίσιμης για την επίλυση της ένδικης διαφοράς, έρχεται σε αντίθεση με την ερμηνεία που δόθηκε με τις ως άνω αποφάσεις των οποίων γίνεται επίκληση προς άρση του απαραδέκτου, αλλά, αντιθέτως, πλήρσεται η κατ' εκτίμηση του δικογράφου της εφέσεως αιτιολογία της αναιρεσιβαλλόμενης αποφάσεως σε σχέση με το παραδεκτό του δικογράφου αυτού (πρβλ. ΣτΕ 958, 4332/2015, ΣτΕ εν Συμβουλίω 264, 320/2015). Συνεπώς, και ο λόγος αυτός είναι απορριπτέος ως απαράδεκτος.

8. Επειδή, περαιτέρω, προβάλλεται ότι, υπό την ως άνω εκδοχή ότι η αγωγή της αναιρεσίβλητης περιείχε και δεύτερη βάση αποζημιώσεως από νόμιμη αιτία, κατ' εφαρμογή του άρθρου 22 του ν. 1650/1986, το δικάσαν εφετείο εσφαλμένως ερμήνευσε και πλημμελώς εφήρμοσε τη διάταξη αυτή, διότι με την αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση αναγνωρίσθηκε η υποχρέωση του αναιρεσειόντος Δημοσίου να καταβάλει στην αναιρεσίβλητη αποζημίωση σύμφωνα με το άρθρο αυτό, χωρίς, όμως, προηγουμένως να έχει υποβληθεί εκ μέρους της αναιρεσίβλητης αίτηση προς τη Διοίκηση, όπως ρητώς απαιτείται από την εν λόγω διάταξη. Για τη θεμελίωση δε του παραδεκτού του λόγου αυτού το αναιρεσείον Δημόσιο ισχυρίζεται ότι η ως άνω κρίση της αναιρεσιβαλλόμενης αποφάσεως έρχεται σε αντίθεση με τις 2343/2009, 1746-7/2005, 2601-3/2005 και 3360/2005 αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας. Ο ισχυρισμός όμως αυτός είναι απορριπτέος, διότι οι μεν ως άνω μνημονευόμενες 2343/2009, 2601-3/2005 και 3360/2005 αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας δεν περιέχουν κρίση επί του αυτού νομικού ζητήματος με το κριθέν με την αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση -ήτοι της ασκήσεως ευθείας αγωγής αποζημιώσεως του θιγόμενου ιδιοκτήτη κατ'

εφαρμογή του άρθρου 22 του ν. 1650/1986, οι δε 1746-7/2005 προδικαστικές αποφάσεις του ίδιου Δικαστηρίου δεν επέλυσαν οριστικά το αυτό νομικό ζήτημα, ενόψει της παραπομπής του στη μείζονα σύνθεση του Τμήματος, το οποίο με τις 1610-1/2006 αποφάσεις του δεν έκρινε οριστικώς κατά τρόπο αντίθετο προς την αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση (πρβλ. ΣτΕ 4991/2012, 2583/2013).

9. Επειδή, τέλος, προς θεμελίωση του παραδεκτού του ανωτέρω λόγου αναιρέσεως, όπως εκτίθεται στην προηγούμενη σκέψη, δυνάμει της διατάξεως της παρ. 3 του άρθρου 53 του π.δ. 18/1989, όπως αντικαταστάθηκε -κατά τα εκτεθέντα στην τρίτη σκέψη- με το άρθρο 15 παρ. 2 του ν. 4446/2016, το αναιρεσεύον Ελληνικό Δημόσιο προσκόμισε στο Δικαστήριο το υπ' αριθ. .../2.10.2017 έγγραφο μέχρι τη συζήτηση της υποθέσεως, με το οποίο ισχυρίζεται ότι έχει εκδοθεί η 1833/2017 απόφαση του Ε' Τμήματος του Δικαστηρίου, η οποία είναι αντίθετη προς την κρίση της αναιρεσιβαλλόμενης αποφάσεως επί του προαναφερόμενου νομικού ζητήματος που τίθεται με τον ως άνω λόγο αναιρέσεως. Με την αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση έγινε δεκτό ότι, σε περίπτωση ουσιώδους στέρησεως της χρήσεως ακινήτου κατά τον προσορισμό του από τη λήψη μέτρων για την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος κατ' άρθρο 24 του Συντάγματος, γεννάται, ελλείψει ειδικής νομοθετικής ρυθμίσεως, μετά την πάροδο ευλόγου χρόνου από την επιβολή του επαχθούς μέτρου, ευθεία, βάσει του άρθρου 22 του ν. 1650/1986, αξίωση του θιγόμενου ιδιοκτήτη για αποζημίωση, την οποία μπορεί να επιδιώξει με αίτησή του προς τη Διοίκηση ή ευθέως από το αρμόδιο διοικητικό δικαστήριο, αξιώνοντας την αποκατάσταση της ζημίας που έχει υποστεί. Ωστόσο, με την 1833/2017 απόφαση της επταμελούς συνθέσεως του Ε' Τμήματος του Δικαστηρίου -που δημοσιεύθηκε στις 10.7.2017, μετά δηλαδή την άσκηση της κρινομένης αιτήσεως- κατόπιν ερμηνείας των αυτών ως άνω διατάξεων κρίθηκε, όπως θα εκτεθεί ειδικότερα και κατωτέρω, ότι, κατά την έννοια του άρθρου 22 παρ. 1 του ν. 1650/1986, που στοιχεί προς τις προαναφερθείσες συνταγματικές διατάξεις των άρθρων 24 παρ. 1 και 17 παρ. 1 και 2, σε περίπτωση ουσιώδους στέρησης της χρήσεως ακινήτου κατά τον προσορισμό του από τη λήψη μέτρων για την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος, γεννάται αξίωση του θιγόμενου ιδιοκτήτη προς αποζημίωση, ενώ, παράλληλα, θεσπίζεται σχετική διοικητική διαδικασία η οποία απαιτεί την υποβολή αιτήσεως στη Διοίκηση εκ μέρους του θιγομένου, ο τελευταίος δε οφείλει να ασκήσει το δικαίωμά του με την τήρηση της διαδικασίας αυτής και δεν δικαιούται, πλέον, να ασκήσει ευθεία αγωγή αποζημιώσεως ενώπιον του αρμόδιου διοικητικού δικαστηρίου. Συνεπώς, ο ως άνω ισχυρισμός του αναιρεσειούοντος που περιήλθε εγγράφως και εν γένει παραδεκτώς στο Δικαστήριο, κατ' άρθρο 15 παρ. 2 του ν. 4446/2016, προβάλλεται βασίμως, δεδομένου ότι υφίσταται πράγματι αντίθεση της ως άνω κρίσεως της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως προς την 1833/2017 απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας (ΣτΕ 4519/2013, 2699/2017).

10. Επειδή, με πάγια νομολογία του Α' Τμήματος του Δικαστηρίου, το οποίο αποφαίνεται αρμοδίως επί αγωγών αποζημιώσεως ιδιοκτητών εκτάσεων στις οποίες επιβλήθηκαν περιορισμοί με προεδρικά διατάγματα περί ορισμού Ζώνης Οικιστικού Ελέγχου και περί προστασίας εν γένει του φυσικού περιβάλλοντος, έχει ερμηνεύσει την ανωτέρω διάταξη του άρθρου 22 παρ. 1 του ν. 1650/1986, ενόψει της κατοχυρωμένης στο άρθρο 25 παρ. 4 του Συντάγματος αρχής της αναλογικότητας και του κατά το άρθρο 17 παρ. 1 του Συντάγματος κοινωνικού χαρακτήρα του

δικαιώματος της ιδιοκτησίας και έχει κρίνει ότι, εφόσον οι περιορισμοί αυτοί έχουν ως αποτέλεσμα ουσιώδη στέρηση της χρήσης της ιδιοκτησίας κατά τον προορισμό της, είτε η ιδιοκτησία αυτή βρίσκεται σε περιοχή προστασίας της φύσης είτε σε ζώνη προστασίας της, η αποζημίωση του ιδιοκτήτη δεν ανήκει στη διακριτική ευχέρεια της Διοίκησης, αλλά γεννάται αξίωσή του προς αποζημίωση, η οποία θεμελιώνεται ευθέως στη διάταξη αυτή, ανάλογα με την έκταση, την ένταση και τη χρονική διάρκεια της ζημίας, είναι δε αδιάφορο αν έχει περιληφθεί σχετική ρήτρα στην κανονιστική πράξη επιβολής των περιοριστικών όρων και απαγορεύσεων. Εξάλλου, σύμφωνα με την ίδια νομολογία, από τη διάταξη του άρθρου 22 του ν. 1650/1986 προκύπτει ότι η υποχρέωση του Δημοσίου για αποζημίωση του ιδιοκτήτη εκτάσεως, του οποίου το δικαίωμα κυριότητας επί της εκτάσεως αυτής περιορίζεται υπέρμετρα από τους επιβαλλόμενους όρους, περιορισμούς και απαγορεύσεις με τη δημιουργία ΖΟΕ, δεν εξαρτάται από την έκδοση του προεδρικού διατάγματος που προβλέπεται στην παρ. 4 του άρθρου 22 του νόμου αυτού· τούτο δε, διότι το Δημόσιο μη εκδίδοντας το διάταγμα θα είχε τη δυνατότητα να καταστήσει ανενεργό την υποχρέωσή του να προσφέρει στο θιγόμενο ιδιοκτήτη ένα από τα αντισταθμίσιμα που προβλέπονται στην παρ. 1 του άρθρου 22 του ν. 1650/1986, μεταξύ των οποίων συγκαταλέγεται η καταβολή χρηματικής αποζημίωσης, γεγονός που θα προσέκρουε στις συνταγματικά κατοχυρωμένες αρχές της ισότητας των πολιτών στα δημόσια βάρη και της αναλογικότητας και στο άρθρο 1 παρ. 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ, με το οποίο κατοχυρώνεται ο σεβασμός της περιουσίας του προσώπου, αν το επιβαλλόμενο βάρος υπερβαίνει το εύλογο όριο ανοχής και αλληλεγγύης που δικαιούται να αξιώνει το κράτος από το σύνολο των πολιτών ή ορισμένη μερίδα τους, σύμφωνα με το άρθρο 25 παρ. 4 του Συντάγματος και, ενόψει του κατά το άρθρο 17 παρ. 1 του Συντάγματος κοινωνικού χαρακτήρα του δικαιώματος της ιδιοκτησίας, μεταβάλλεται σε θυσία ολίγων. Εντέλει, σύμφωνα με την πάγια νομολογία του Α' Τμήματος του Δικαστηρίου, μέχρι την έκδοση του προεδρικού διατάγματος που προβλέπει η διάταξη της παρ. 4 του άρθρου 22 του ν. 1650/1986 για την υλοποίηση της διατάξεως της παρ. 1 του άρθρου 22 του ν. 1650/1986, το οποίο θα ορίσει «τις προϋποθέσεις και τα απαιτούμενα δικαιολογητικά, τη διαδικασία και τους λοιπούς όρους», ο θιγόμενος από τη δημιουργία ΖΟΕ ιδιοκτήτης έχει τη δυνατότητα, κατ' εφαρμογή της παρ. 1 του άρθρου 22 του ν. 1650/1986, να επιδιώξει με την άσκηση ευθείας αγωγής κατά του Ελληνικού Δημοσίου ενώπιον του αρμόδιου διοικητικού δικαστηρίου την επιδίκαση αποζημίωσης η οποία αντιστοιχεί στην κατά προορισμό χρήση του θιγομένου ακινήτου, όπως αυτή προβλέπεται από το χωροταξικό και πολεοδομικό καθεστώς που ισχύει στην επίδικη περιοχή και, στην περίπτωση αυτή, δεν τίθεται ζήτημα υποβολής από το θιγόμενο ιδιοκτήτη σχετικής αιτήσεως στη Διοίκηση (ΣτΕ 4283/2013 7μ., 3899/2014, 3431-3, 4100/2015, 1478/2016, 2428-31/2016).

11. Επειδή, εξάλλου, το Ε' Τμήμα αποφαινόμενο επί αιτήσεως ακυρώσεως της τεκμαιρόμενης από την άπρακτη πάροδο τριμήνου σιωπηρής απορρίψεως εκ μέρους της Διοικήσεως αιτήματος των αιτούντων, φερόμενων ως ιδιοκτητών αγροτεμαχίων, τα οποία βρίσκονται σε ζώνη πρασίνου, βάσει προεδρικού διατάγματος με το οποίο καθορίζονται χρήσεις γης και όροι και περιορισμοί δομήσεως, έκρινε επί του αιτήματος των ως άνω αιτούντων να τους καταβληθεί

αποζημίωση σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 17 του Συντάγματος, 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ και 22 παρ. 1 του ν. 1650/1986, λόγω του εξαιρετικά επαχθούς χαρακτήρα των περιορισμών και των απαγορεύσεων που υφίστανται οι ιδιοκτησίες τους από την ένταξή τους στη ζώνη πρασίνου του ως άνω διατάγματος. Ειδικότερα, το Τμήμα αυτό, ερμηνεύοντας το άρθρο 22 παρ. 1 του ν. 1650/1986, έκρινε ότι, σε περίπτωση που τα μέτρα για την προστασία του περιβάλλοντος έχουν ως αποτέλεσμα την ουσιώδη στέρηση της χρήσεως της ιδιοκτησίας κατά τον προορισμό της, γεννάται αξίωση του θιγόμενου ιδιοκτήτη προς αποζημίωση, η οποία θεμελιώνεται ευθέως στη διάταξη αυτή. Το δικαίωμα, όμως, αυτό του ιδιοκτήτη, σύμφωνα με την ίδια κρίση, ασκείται με την υποβολή αιτήσεως στη Διοίκηση, με την οποία αυτός μπορεί να επιδιώξει την αναγνώριση του γεγονότος ότι έχει επέλθει ουσιώδης στέρηση της χρήσης της ιδιοκτησίας του κατά τον προορισμό της και, περαιτέρω, τον καθορισμό του τρόπου της αποζημίωσής του με την ανταλλαγή της έκτασής του με έκταση του Δημοσίου ή την παραχώρηση κατά χρήση δημοσίας έκτασης σε παραπλήσια περιοχή για ανάλογη χρήση ή εκμετάλλευση ή την καταβολή εφάπαξ ή περιοδικής αποζημίωσης ή τη μεταφορά συντελεστή δόμησης σε άλλη ιδιοκτησία. Η Διοίκηση υποχρεούται να εξετάσει το σχετικό αίτημα και, αφού λάβει υπόψη την κατά το άρθρο 24 του Συντάγματος επιβαλλόμενη προστασία του φυσικού περιβάλλοντος, να κρίνει εάν με τα δεδομένα της συγκεκριμένης υπόθεσης έχει επέλθει ουσιώδης στέρηση της χρήσης της ιδιοκτησίας σε σχέση με τον προορισμό της, ενόψει και του ισχύοντος στην περιοχή χωροταξικού και πολεοδομικού καθεστώτος και εάν συντρέχει περίπτωση να χορηγηθεί στο θιγόμενο ιδιοκτήτη ένα από τα προβλεπόμενα στην παρ. 1 του άρθρου 22 του ν. 1650/1986 αντισταθμίσματα. Περαιτέρω, αν η Διοίκηση διαπιστώσει ότι πράγματι συντρέχει τέτοια περίπτωση και ότι δεν είναι δυνατή η ανταλλαγή της έκτασης με έκταση του Δημοσίου ή η παραχώρηση κατά χρήση δημοσίας εκτάσεως σε παραπλήσια περιοχή ή η μεταφορά συντελεστή δόμησης σε άλλη ιδιοκτησία, έχει την υποχρέωση να καθορίσει το ύψος της οφειλόμενης χρηματικής αποζημίωσης και τον τρόπο καταβολής. Σε κάθε περίπτωση, η Διοίκηση δύναται να εξετάσει αν τυχόν υφίσταται άλλη προσήκουσα λύση που διασφαλίζει την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος και επιτρέπει παράλληλα την εκμετάλλευση του ακινήτου. Ενόψει της ως άνω ερμηνείας της διατάξεως του άρθρου 22 παρ. 1 του ν. 1650/1986, κρίθηκε περαιτέρω, ότι με τη διάταξη αυτή ρυθμίζεται ειδικά και με πληρότητα το θέμα της αποζημίωσης του ιδιοκτήτη ακινήτου, επί του οποίου επιβάλλονται μέτρα περιοριστικά της ιδιοκτησίας με σκοπό την προστασία των στοιχείων του φυσικού περιβάλλοντος, χωρίς να εξαρτάται η εφαρμογή του από την έκδοση του προεδρικού διατάγματος που προβλέπεται στην παρ. 4 του εν λόγω άρθρου. Άλλως το Δημόσιο, μη εκδίδοντας το σχετικό διάταγμα, θα μπορούσε να καταστήσει ανενεργό το δικαίωμα του ιδιοκτήτη να επιδιώξει την αποζημίωσή του με ένα από τα αντισταθμίσματα που προβλέπονται στο νόμο (χρηματικής ή αυτούσιας αποζημίωσης), προς το σκοπό της πληρέστερης προστασίας του προστατευόμενου από το Σύνταγμα και την ΕΣΔΑ δικαιώματος της ιδιοκτησίας. Εφ' όσον δε με τη διάταξη αυτή αναγνωρίζεται πλέον ρητώς δικαίωμα προς αποζημίωση λόγω επιβολής περιορισμών στην ιδιοκτησία για την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος και το είδος αυτής, ενώ, παράλληλα, θεσπίζεται σχετική

διοικητική διαδικασία η οποία απαιτεί την υποβολή αιτήσεως εκ μέρους του ενδιαφερομένου, ο τελευταίος οφείλει να ασκήσει το δικαίωμά του με την τήρηση της διαδικασίας αυτής και δεν δικαιούται, πλέον, να ασκήσει ευθεία αγωγή αποζημιώσεως ενώπιον του αρμόδιου διοικητικού δικαστηρίου. Συνεπώς, σύμφωνα με την 1833/2017 απόφαση του Ε' Τμήματος του Δικαστηρίου, απαιτείται οπωσδήποτε η υποβολή εκ μέρους του θιγόμενου ιδιοκτήτη αιτήσεως στη Διοίκηση, η οποία, ύστερα από στάθμιση των σχετικών δυνατοτήτων, είτε δέχεται το αίτημα, επιλέγοντας τον τρόπο αποζημιώσεως, είτε απορρίπτει αυτό με πράξη αυτοτελώς προσβλητή με αίτηση ακυρώσεως.

12. Επειδή, στην προκειμένη περίπτωση, κατά τα εκτεθέντα στην τέταρτη σκέψη, το δικάσαν εφετείο έκρινε ότι οι θεσπισθέντες πρόσθετοι περιορισμοί με το από 1.12.1999 πδ/γμα ήταν σημαντικοί, αλλοίωναν μερικώς τον πυρήνα του δικαιώματος της ιδιοκτησίας της αναιρεσίβλητης εταιρείας και, ως εκ τούτου, δημιουργούσαν, σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 24 παρ. 1 και 2, 17 παρ. 1 και 2 του Συντάγματος και τις διατάξεις του άρθρου 22 του ν. 1650/1986, σε συνδυασμό προς το 1ο Πρόσθετο Πρωτόκολλο της ΕΣΔΑ, ευθεία αξίωση αυτής προς αποζημίωση, χωρίς να τίθεται ζήτημα προηγούμενης υποβολής από την θιγόμενη αναιρεσίβλητη εταιρεία σχετικής αιτήσεως στη Διοίκηση. Η κρίση αυτή, σύμφωνα και με την προεκτεθείσα νομολογία του Α' Τμήματος, είναι νόμιμη, τα δε περί του αντιθέτου προβαλλόμενα είναι απορριπτέα ως αβάσιμα. Λόγω όμως της σπουδαιότητας του ανωτέρω ζητήματος, εάν δηλαδή κατά την έννοια του άρθρου 22 του ν. 1650/1986, ο θιγόμενος από τη δημιουργία ΖΟΕ ιδιοκτήτης έχει τη δυνατότητα να επιδιώξει με την άσκηση ευθείας αγωγής κατά του Ελληνικού Δημοσίου ενώπιον του αρμόδιου διοικητικού δικαστηρίου την επιδίκαση αποζημιώσεως ή απαιτείται προηγούμενη υποβολή από αυτόν σχετικής αιτήσεως στη Διοίκηση και, ενόψει και της πάγιας επί του ζητήματος αυτού νομολογίας του Τμήματος (ΣτΕ 4283/2013 7μ., 3899/2014, 3431-3, 4100/2015, 1478/2016, 2428-31/2016) και της διαφορετικής προς αυτήν πρόσφατης ως άνω αποφάσεως του Ε' Τμήματος που αφορά την ερμηνεία της ίδιας διάταξης του άρθρου 22 του ν. 1650/1986, το Τμήμα κρίνει ότι το εκτεθέν ζήτημα πρέπει να παραπεμφθεί προς επίλυση στην Ολομέλεια του Δικαστηρίου, κατά το άρθρο 14 παρ. 2 εδ. α' του πδ/τος 18/1989 (ΣτΕ 1859/2007, 53/2008 2790/2011) και να ορισθεί ως εισηγητής ενώπιον αυτής η Σύμβουλος Κ. Κονιδιτσιώτου.

**Διατακτικό:** Παραπέμπει στην Ολομέλεια.