



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ  
Εθνικόν και Καποδιστριακόν  
Πανεπιστήμιον Αθηνών  
— ΙΔΡΥΘΕΝ ΤΟ 1837 —

## **ΝΟΜΙΚΗ ΣΧΟΛΗ**

Π.Μ.Σ.: ΔΗΜΟΣΙΟ ΔΙΚΑΙΟ- ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ

ΕΙΔΙΚΕΥΣΗ: ΔΙΚΑΙΟ ΤΟΥ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ

ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΑΚΟ ΕΤΟΣ: 2020-2021

# **Ο δυναμικός χαρακτήρας του χωρικού σχεδιασμού και της περιβαλλοντικής προστασίας**

**ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ**

**του Στυλιανού Καζάνη του Ιωάννη**

**A.M.: 73400114200006**

Επιβλέποντες καθηγητές :

Παύλος- Μιχαήλ Ευστρατίου, Αναπληρωτής Καθηγητής

Νικόλαος Παπασπύρου, Επίκουρος Καθηγητής

Πατρίνα Παπαρρηγοπούλου, Καθηγήτρια

**Αθήνα, 2021**

Copyright © *[Καζάνης Στυλιανός, Αθήνα 2021]*

Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος. All rights reserved.

Απαγορεύεται η αντιγραφή, αποθήκευση και διανομή της παρούσας εργασίας, εξ ολοκλήρου ή τμήματος αυτής, για εμπορικό σκοπό. Επιτρέπεται η ανατύπωση, αποθήκευση και διανομή για σκοπό μη κερδοσκοπικό, εκπαιδευτικής ή ερευνητικής φύσης, υπό την προϋπόθεση να αναφέρεται η πηγή προέλευσης και να διατηρείται το παρόν μήνυμα.

Οι απόψεις και θέσεις που περιέχονται σε αυτήν την εργασία εκφράζουν τον συγγραφέα και δεν πρέπει να ερμηνευθεί ότι αντιπροσωπεύουν τις επίσημες θέσεις του Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών.

*Στη Ριρή μου, για όλα...*

## ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ:

<b>Α.Ε.:</b> Ανώνυμος Εταιρεία	<b>π.δ.:</b> προεδρικό διάταγμα
<b>ΑΕΔ:</b> Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο	<b>ΠΕ:</b> Πρακτικό Επεξεργασίας
<b>ΑΚ:</b> Αστικός Κώδικας	<b>περ.:</b> περίπτωση
<b>α.ν.:</b> αναγκαστικός νόμος	<b>ΠΕΡΠΟ:</b> Περιοχή Ειδικά Ρυθμιζόμενης Πολυεξόμησης
<b>ΑΠ:</b> Άρειος Πάγος	<b>ΠΟΑΠΔ:</b> Περιοχή Οργανωμένης Ανάπτυξης Παραγωγικών Δραστηριοτήτων
<b>ΑΠΕ:</b> Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας	<b>ΠΟΤΑ:</b> Περιοχή Ολοκληρωμένης Τουριστικής Ανάπτυξης
<b>β.δ.:</b> βασιλικό διάταγμα	<b>πρβλ.:</b> παράβαλλε
<b>βλ.:</b> βλέπε	<b>Π.Π.Π.:</b> Πρώτο Πρόσθετο Πρωτόκολλο (ενν.: ΕΣΔΑ)
<b>γνωμ.:</b> γνωμοδότηση	<b>π.χ.:</b> παραδείγματος χάριν
<b>ΓΟΚ:</b> Γενικός Οικοδομικός Κανονισμός	<b>σελ.:</b> σελίδα
<b>ΔΕΕ:</b> Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης	<b>σκ.:</b> σκέψη
<b>ΔτΑ:</b> Δικαιώματα του Ανθρώπου	<b>ΣΟΑ:</b> Σχέδιο Ολοκληρωμένης Ανάπτυξης
<b>ΕΑ:</b> Επιτροπή Αναστολών (ενν: ΣτΕ)	<b>ΣτΕ:</b> Συμβούλιο της Επικρατείας
<b>ΕΔΔΑ:</b> Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου	<b>Συντ.:</b> Σύνταγμα
<b>Ε.Ε.:</b> Ευρωπαϊκή Ένωση	<b>ΤΑΠΠΕΔ:</b> Ταμείο Αξιοποίησης της Ιδιωτικής Περιουσίας του Ελληνικού Δημοσίου
<b>εκδ.:</b> εκδόσεις	<b>ΤιμΤομ:</b> Τιμητικός Τόμος
<b>επ.:</b> επόμενο	<b>Τμ.:</b> Τμήμα
<b>ΕΣΔΑ:</b> Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου	<b>BVerfG:</b> Bundesverfassungsgericht
<b>ΕΣΧΑΔΑ:</b> Ειδικό Σχέδιο Χωρικής Ανάπτυξης Ακινήτων του Δημοσίου	
<b>ΕΣΧΑΣΕ:</b> Ειδικό Σχέδιο Χωρικής Ανάπτυξης Στρατηγικών Επενδύσεων	
<b>ΕΤΑΔ:</b> Εταιρεία Ακινήτων Δημοσίου	
<b>ΕφημΔΔ:</b> Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου	
<b>Εφαρμογές ΔΔ:</b> Εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου	
<b>ΖΑΠΔ:</b> Ζώνη Ανάπτυξης Παραγωγικών Δραστηριοτήτων	
<b>ΘΠΔΔ:</b> Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου	
<b>κ.α.:</b> και άλλα	
<b>κ.ο.κ.:</b> και ούτω καθεξής	
<b>κτλ.:</b> και τα λοιπά	
<b>λ.χ.:</b> λόγου χάριν	
<b>ΝοΒ:</b> Νομικό Βήμα	
<b>Ν.Π.Δ.Δ.:</b> Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου	
<b>ν.:</b> νόμος	
<b>Ολ.:</b> Ολομέλεια	
<b>οπ.π.:</b> όπως παραπάνω	
<b>Ο.Τ.Α.:</b> Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης	
<b>παρ.:</b> παράγραφος	

## ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

Εισαγωγή.....	7
<b>ΜΕΡΟΣ Α΄: Η ΔΥΝΑΜΙΚΗ ΕΡΜΗΝΕΙΑ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ ΓΕΝΙΚΑ ΚΑΙ ΤΟΥ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ ΕΙΔΙΚΟΤΕΡΑ.....</b>	<b>8</b>
1. Η έννοια της δυναμικής ερμηνείας .....	8
2. Η αξία της δυναμικής προσέγγισης και η πρωτοκαθεδρία της στη νομολογία του ΣτΕ .....	9
3. Η ανάγκη μελέτης της δυναμικής ερμηνείας ειδικά στον κλάδο του Δημοσίου Δικαίου: ο ρόλος της νομολογίας του ΣτΕ.....	10
4. Η σχέση της δυναμικής ερμηνείας με το δίκαιο του περιβάλλοντος.....	11
5. Η ιστορική διαδρομή μιας δυναμικής νομολογιακής προσέγγισης .....	12
5.1. Η περιβαλλοντική προστασία «στα σπάργανα».....	12
5.2. Η περίοδος της «πράσινης» νομολογίας του ΣτΕ .....	14
5.3. Η πρωτοκαθεδρία της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης... ..	15
5.4. ... Και οι επιρροές της δημοσιονομικής κρίσης .....	16
5.5. Συμπεράσματα για το πρώτο μέρος .....	18
<b>ΜΕΡΟΣ Β΄: ΟΙ ΒΑΣΙΚΟΤΕΡΟΙ ΚΑΤΑΛΥΤΕΣ ΤΗΣ ΔΥΝΑΜΙΚΗΣ ΕΡΜΗΝΕΙΑΣ ..</b>	<b>19</b>
1. Οι οικονομικές συνθήκες .....	19
1.1. Τα νέα εργαλεία χωρικού σχεδιασμού για την προσέλκυση επενδύσεων .....	20
1.1.1. Τα νέα επενδυτικά-χωρικά εργαλεία και η σχέση τους με τη δασική προστασία .....	23
1.1.2. Τα νέα επενδυτικά-χωρικά εργαλεία και η σχέση τους με το «πολεοδομικό κεκτημένο». ..	24
1.2 Οι πάγιες νομολογιακές θέσεις για τη δασική προστασία, αντιμέτωπες με τις ραγδαίες οικονομικές εξελίξεις .....	27
1.2.1. Η διαφοροποίηση δημοσίων και ιδιωτικών εκτάσεων δασικού χαρακτήρα ως προς τη δυνατότητα μεταβολής τους.....	28
1.2.2. Το ζήτημα του ιδιοκτησιακού καθεστώτος δασών και δασικών εκτάσεων και οι επιρροές της δημοσιονομικής κρίσης .....	30
2. Οι κοινωνικές συνθήκες .....	33
2.1. Το πρόβλημα των αυθαιρέτων κατασκευών .....	34
2.1.1. Το πρώτο κύμα των νομοθετικών και νομολογιακών εξελίξεων.....	34
2.1.2. Το δεύτερο κύμα των νομοθετικών και νομολογιακών εξελίξεων: .....	36
2.1.3. Η επάνοδος της νομολογίας στην αντίληψη περί συνταγματικότητας.....	36
3. Οι τεχνολογικές εξελίξεις.....	38
3.1. Η νομική σχέση ΑΠΕ και αναδασωτέων εκτάσεων: .....	40
3.2. Χωροταξικός σχεδιασμός και ΑΠΕ .....	45
3.3. Συμπεράσματα σε σχέση με τη νομολογία του ΣτΕ για τις ΑΠΕ .....	47
4. Η νομολογία των αλλοδαπών δικαστηρίων (ιδίως του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου).....	47

4.1. Το ιστορικό της υπόθεσης ZANTE Μαραθνήσι ΑΕ κ. Ελλάδος.....	48
4.2. Η νομολογιακή προσέγγιση του ΣτΕ αναφορικά με την εκτός σχεδίου δόμηση.....	49
4.4. Η νομολογιακή προσέγγιση του ΕΔΔΑ αναφορικά με τους περιορισμούς του δικαιώματος στην ιδιοκτησία εν γένει .....	50
<b>ΜΕΡΟΣ Γ΄: ΜΙΑ ΓΕΝΙΚΗ ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ.....</b>	<b>52</b>
<b>ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....</b>	<b>55</b>

## Εισαγωγή

Κατά την εμβληματική ρήση του Αλ. Σβώλου, «*το Σύνταγμα εγκοιτώνει την κοινωνική ύλη*»<sup>1</sup>. Το ίδιο, σε μεγάλο βαθμό, πράττει, κατά τη γνώμη του γράφοντος και ο κοινός νόμος. Με αυτόν τον τρόπο και τα δυο πλέγματα κανόνων, είτε υπερνομοθετικής, είτε τυπικής ισχύος, βοηθούν, μαζί με πολλές ακόμη θεσμικές και κοινωνικές παραμέτρους, στην εξέλιξη προς μια ορισμένη κατεύθυνση<sup>2</sup>. Η απορία που γεννάται είναι αν μπορεί να πράξει το ίδιο, δηλαδή να ενσωματώσει μια αποτύπωση της πραγματικότητας όχι μόνον ο ίδιος ο κανόνας, ως έκφραση της κοινής βούλησης δια του νομοθέτη, αλλά και η ερμηνεία και εφαρμογή του, όπως αυτή λαμβάνει χώρα από τα κατά το Σύνταγμα αρμόδια δικαιοδοτικά όργανα. Σε τι βαθμό, δηλαδή, έχει τη δυνατότητα (και κατά πόσο πράγματι αυτό συμβαίνει) ο δικαστής να αναγιγνώσκει τους κανόνες που εφαρμόζει, είτε αυτοί είναι συνταγματικής περιωπής, είτε τυπικοί νόμοι, υπό το φως των κοινωνικών εξελίξεων;

Η απορία αυτή, ευλόγως, εντείνεται όταν το κέντρο βάρους πέφτει σε δικαιοκούς κλάδους που είναι, ως εκ της φύσεώς τους ευμετάβλητοι και προσαρμοστικοί στην πραγματικότητα. Τέτοιο κλάδο δικαίου αποτελεί το Δίκαιο του Περιβάλλοντος. Το δίκαιο αυτό εισήλθε στην ελληνική νομική πραγματικότητα, τουλάχιστον σε συνταγματικό επίπεδο, από τη μεταπολίτευση και έπειτα, όταν πλέον η προστασία του περιβάλλοντος άρχισε, σταδιακά, να βρίσκεται στην «ημερήσια διάταξη». Έκτοτε διαρκώς μεταβάλλεται, είτε στο πλαίσιο αλλαγής των ενωσιακών και διεθνών πολιτικών, είτε σε επίπεδο νομολογίας, είτε -πολύ περισσότερο- από τις ίδιες τις εξελίξεις. Οι μεταβολές αυτές που πηγάζουν από την ασταμάτητη «δυναμική» της πραγματικότητας σχετίζονται με οικονομικές, κοινωνικές, τεχνολογικές και άλλες ανάγκες. Οι ανάγκες αυτές δημιουργούν, πολλές φορές, τετελεσμένα, τα οποία είναι αδύνατο να μην ληφθούν υπόψη τόσο από τον δικαστή, όσο και -πολύ περισσότερο- από τον νομοθέτη. Από το σημείο που αυτές οι ανάγκες συνυπολογίζονται κατά τον σχηματισμό της κρίσης του εφαρμοστή του δικαίου, πλέον γίνεται λόγος περί «δυναμικής ερμηνείας». Και αφής στιγμής η ερμηνεία του δικαστή, όπως εκφράζεται μέσα από την νομολογία του, επηρεάζει -αμέσως ή εμμέσως- τη δομή του δικαίου του περιβάλλοντος, πλέον γίνεται λόγος για «δυναμικό περιβαλλοντικό δίκαιο».

Στο πλαίσιο της παρούσας εργασίας επιχειρείται η καταγραφή αυτού του φαινομένου. Έτσι, στο πρώτο μέρος γίνεται μια προσπάθεια εννοιολογικού προσδιορισμού της έννοιας της δυναμικής ερμηνείας του -περιβαλλοντικού- δικαίου ενώ, παράλληλα, παρατίθενται όλοι οι λόγοι εκείνοι που καθιστούν αναγκαία και εξαιρετικά ενδιαφέρουσα τη μελέτη του. Στη διαδρομή αυτή γίνεται ειδική αναφορά στην νομολογιακή πορεία που έχει ακολουθήσει το Συμβούλιο της Επικρατείας, ιδιαίτερα ενδεικτική αυτής της δυναμικής προσέγγισης: από την αρχική «παραγκώνιση» του περιβάλλοντος κατά τα πρώτα χρόνια της μεταπολίτευσης, στην περίοδο του «δικαστικού ακτιβισμού» και στις επιδράσεις της δημοσιονομικής κρίσης που γνώρισε η Ελλάδα από το 2008 και έπειτα. Ακολουθεί το δεύτερο μέρος της εργασίας, στο πλαίσιο της οποίας αναλύονται όλοι οι εξωγενείς εκείνοι παράγοντες που επηρεάζουν τη νομολογιακή αντίληψη του δικαστή και καθιστούν επιτακτική την δυναμική προσέγγιση των κανόνων του περιβαλλοντικού δικαίου. Έτσι, αρχικά, γίνεται αναφορά στις οικονομικές εξελίξεις και στην δικαιική επιρροή που αυτές ασκούν με βαρύτητα να δίδεται κυρίως στο

<sup>1</sup> βλ. χαρακτηριστικά Γ. Δρόσου, *Συνταγματικός λόγος, πολιτειακή κρίση και Αριστερά*, The Books' Journal, τευχ. 30, Απρίλιος 2013, σελ. 26 επ.

<sup>2</sup> Σ. Βλαχόπουλου, *Αναθεώρηση και πραγματικότητα*, Η ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ, 17 Ιουλίου 2016

δίκαιο του χωρικού σχεδιασμού, καθώς και στο δίκαιο της δασικής προστασίας. Ακολουθεί η έρευνα των κοινωνικών μεταβολών ως παραγόντων άσκησης πίεσης στη νομική ερμηνεία του δικαστή, όπου αναλύεται η στάση του τελευταίου απέναντι σε ένα από τα πλέον δυσεπίλυτα κοινωνικά προβλήματα χωροταξικού χαρακτήρα, αυτό των αυθαιρέτων κατασκευών. Στην συνέχεια, εξετάζεται η επίδραση που ασκούν οι τεχνολογικές εξελίξεις στην ερμηνεία του περιβαλλοντικού δικαίου. Στο πλαίσιο αυτό εξετάζεται η δυναμική των Ανανεώσιμων Πηγών Ενέργειας αφενός μεν στο ζήτημα της προστασίας των αναδασωτέων εκτάσεων και αφετέρου στο δίκαιο του χωροταξικού σχεδιασμού. Έπειτα, αναλύεται ο τρόπος με τον οποίον επιδρά στη νομολογία του ακυρωτικού δικαστηρίου η νομολογία των ευρωπαϊκών δικαστηρίων και ιδίως του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου. Τέλος, η εργασία κλείνει με μια σύντομη δικαιοπολιτική επισκόπηση του φαινομένου της δυναμικής ερμηνείας.

## **ΜΕΡΟΣ Α΄: Η ΔΥΝΑΜΙΚΗ ΕΡΜΗΝΕΙΑ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ ΓΕΝΙΚΑ ΚΑΙ ΤΟΥ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ ΕΙΔΙΚΟΤΕΡΑ**

### **1. Η έννοια της δυναμικής ερμηνείας**

Η θεωρία της νομικής επιστήμης, τόσο στην Ελλάδα, όσο και στις περισσότερες χώρες του δυτικού κόσμου, έχει κατηγοριοποιήσει τις επιμέρους μεθόδους ερμηνείας του εκάστοτε κανονιστικού πλαισίου σε πέντε θεμελιώδεις κατηγορίες. Στις κατηγορίες αυτές θα συμπεριλαμβάναμε, χωρίς αμφιβολία, τη γραμματική, την ιστορική, την συγκριτική, την συστηματική και την τελολογική ερμηνεία<sup>3</sup>. Ως γραμματική ερμηνεία νοείται εκείνη στο πλαίσιο της οποίας αναζητείται το αληθινό νόημα ενός κανόνα δικαίου, στη βάση της λεκτικής του διατύπωσης. Δίχως αμφιβολία, ακόμη και στην περίπτωση που δεν υιοθετείται, εν τέλει, το αποτέλεσμα αυτής της ερμηνείας, η τελευταία αποτελεί πάντοτε τη λυδία λίθο της λογικής διεργασίας για την εξαγωγή νομικών συμπερασμάτων. Από την άλλη πλευρά, η ιστορική ερμηνεία, ευρύτερα γνωστή και ως οριτζιναλισμός (originalism)<sup>4</sup>, θεμελιώνεται, ως διαδικασία, πάνω στην αναζήτηση του βαθύτερου νοήματος ενός κανόνα δικαίου μέσα από τη μελέτη των προπαρασκευαστικών κειμένων, των πρακτικών του νομοπαραγωγικού σώματος, των αιτιολογικών εκθέσεων κτλ. του τελευταίου, προκειμένου να διαπιστωθεί η αληθής, πρωταρχική και εν τέλει αυθεντική βούληση του νομοθέτη. Η συστηματική ερμηνεία είναι το εργαλείο διά του οποίου το δίκαιο γίνεται αντιληπτό ως ένα ενιαίο σύνολο κανόνων που πρέπει να αποτελούν αντικείμενο ενοποιημένης και εναρμονισμένης ερμηνείας. Με άλλες λέξεις, η συστηματική ερμηνεία λαμβάνει υπόψη ότι ο κάθε κανόνας δικαίου δεν είναι απομονωμένος, αλλά εντάσσεται σε ένα σύστημα αλληλοσυνδεόμενων κανόνων. Επιπλέον, η τελολογική ερμηνεία είναι εκείνη διά της οποίας το νόημα ενός κανόνα ανευρίσκεται μέσα από τη μελέτη του σκοπού που αυτός επιδιώκει. Τέλος, η συγκριτική ερμηνεία εισφέρει από αλλοδαπές έννομες τάξεις λύσεις σε νομικά προβλήματα που επιλύθηκαν εκεί, προσανατολίζοντας τον ερμηνευτή του δικαίου ως προς ενδεχόμενες ερμηνείες εγχώριων κανόνων δικαίου.

<sup>3</sup> Χ. Ακριβοπούλου/ Χ. Ανθόπουλου, *Εισαγωγή στο Δίκαιο και στην Επιστήμη του Δικαίου*, σελ. 22, Ελληνικά Ακαδημαϊκά Ηλεκτρονικά Συγγράμματα και Βοηθήματα

<sup>4</sup> βλ. ειδικότερα, Grant Huscroft & Bradley W. Miller, *The Challenge of Originalism: Theories of Constitutional Interpretation*, Cambridge University Press



Στην ευρύτερη παλέτα των παραπάνω «κλασικών» μεθόδων ερμηνείας των κανόνων δικαίου, έρχεται να προστεθεί και η λεγόμενη «δυναμική ερμηνεία»<sup>5</sup>. Πιο συγκεκριμένα, ως «δυναμική ερμηνεία» νοείται η μεταβολή του νοήματος των κανόνων δικαίου στο πέρασμα του χρόνου, χωρίς -ωστόσο- να έχει μεσολαβήσει τροποποίηση της γραμματικής τους διατύπωσης. Ειδικά στο επίπεδο της ερμηνείας των συνταγματικών κανόνων, η «δυναμική ερμηνεία» ανταποκρίνεται σε μια «άτυπη» μεταβολή του Συντάγματος, η οποία αντιδιαστέλλεται από την «τυπική» αλλαγή μέσω της διαδικασίας αναθεώρησης του τελευταίου. Θα λέγαμε ότι η μέθοδος της δυναμικής ερμηνείας βρίσκεται στην «αντίπερα όχθη» της στατικής ερμηνείας ενώ από πολλούς ταυτίζεται με την τελολογική ερμηνεία, όπως αυτή αναλύθηκε αμέσως ανωτέρω. Και ενώ στην πραγματικότητα υπάρχουν, πράγματι, επιμέρους στοιχεία σύγκλισης μεταξύ των δυο ερμηνευτικών μεθόδων, η ταύτιση είναι κατ' ουσίαν λανθασμένη. Τούτο, διότι, ενώ στο πλαίσιο της τελολογικής ερμηνείας αναζητείται, όπως εκτέθηκε, ο σκοπός του κανόνα δικαίου, η δυναμική ερμηνεία μπορεί να είναι το αποτέλεσμα όχι μόνο μιας τελολογικής αλλά ακόμη και μιας, λ.χ., συστηματικής έρευνας (π.χ. όταν τα εθνικά δικαστήρια προσαρμόζουν την ερμηνεία του Συντάγματος στην ερμηνεία των διατάξεων της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου).

## **2. Η αξία της δυναμικής προσέγγισης και η πρωτοκαθεδρία της στη νομολογία του ΣτΕ**

Η «δυναμική ερμηνεία» αποτελεί, όπως θα αναδειχθεί στην πορεία της παρούσας εργασίας, έναν ιδιαίτερα «επίκαιρο» τρόπο ερμηνείας των κανόνων: οικονομική κρίση και επιμέρους κοινωνικά φαινόμενα φαίνεται, πολλές φορές, να επιτάσσουν την προσαρμογή του συνταγματικού κειμένου αλλά και του γενικότερου νομοθετικού πλαισίου στις πραγματικές συνθήκες. Έτσι, η «δυναμική ερμηνεία» εξυπηρετεί αυτή την «επιταγή», καθώς πρόκειται, κατ' ουσίαν, για ένα εργαλείο προσαρμογής του εφαρμοστή του δικαίου στην -σε πολλά επίπεδα- μεταβαλλόμενη πραγματικότητα.

Γενικότερα, οι λόγοι που συνηγορούν υπέρ της δυναμικής ερμηνείας του συνταγματικού κειμένου είναι μάλλον περισσότεροι σε σύγκριση με αυτούς που βάλουν εναντίον της. Πρώτον, οι λέξεις, τόσο στον γραπτό, όσο και στον προφορικό λόγο, ανανοηματοδοτούνται με την πάροδο του χρόνου και τη μεταβολή των συνθηκών. Έτσι, δεν είναι σπάνιο φαινόμενο η σημασία των όρων που χρησιμοποιεί ο συνταγματικός (αλλά και ο κοινός) νομοθέτης να μεταβάλλεται πλήρως, υπό το φως μιας νέας κοινωνικής, τεχνολογικής κτλ. πραγματικότητας. Σε αυτή την περίπτωση, η δυναμική ερμηνεία λειτουργεί θετικά, καλύπτοντας τα ερμηνευτικά «κενά» που δημιουργεί η ίδια η πραγματικότητα<sup>6</sup>. Δεύτερον, ο χρόνος και οι εξελίξεις μεταβάλλουν, όχι μόνο το περιεχόμενο των εκάστοτε λέξεων, αλλά και το περιβάλλον της ερμηνείας των κανόνων δικαίου. Αδιαμφισβήτητα, οι κανόνες αντλούν νόημα, μεταξύ άλλων, και από το ευρύτερο πλαίσιο στο οποίο εντάσσονται. Διαφορετικά ερμηνεύεται ένας κανόνας κατά τον χρόνο θέσπισής του και διαφορετικά όταν έχει παρέλθει ένα ικανό διάστημα εφαρμογής<sup>7</sup>. Επομένως, μόνο μια «μη στατική» ερμηνεία θα μπορούσε να συμβαδίσει με τις μεταβολές αυτές. Τέλος, το βασικότερο επιχείρημα υπέρ της δυναμικής ερμηνείας σχετίζεται,

<sup>5</sup> Σ. Βλαχόπουλου, *Η δυναμική ερμηνεία του Συντάγματος- η προσαρμογή του συνταγματικού κειμένου στις μεταβαλλόμενες συνθήκες*, σελ. 17 επ., εκδ. ΕΥΡΑΣΙΑ, Αθήνα, 2014

<sup>6</sup> Σ. Βλαχόπουλου, *Η δυναμική... , οπ.π.*, σελ. 52 και ειδικότερα Heike Strintzing, *Constitutional values and social change- The case of German Marital and Family Law*, 13 International Journal of Law, Policy and the Family, σελ. 132, 1998

<sup>7</sup> William Eskridge, *Dynamic Statutory Interpretation*, University of Pennsylvania Law Review, Vol 135:1479

ειδικότερα, με την ερμηνεία των συνταγματικών κανόνων. Οι τελευταίοι, ως εκ της φύσεώς τους, είναι αδύνατο να περιλαμβάνουν εξαντλητικές προβλέψεις για όλες τις επιμέρους ρυθμίσεις. Περισσότερο περιορίζονται στον προσδιορισμό του γενικότερου πλαισίου λειτουργίας των κρατικών οργάνων και θεμελιωδών δικαιωμάτων. Έτσι, το Σύνταγμα αποτελεί ένα «ανοιχτό», «ελαστικό» κανονιστικό πλέγμα εξ ορισμού επιδεκτικό δυναμικής, «μη στατικής» ερμηνείας.

Τα παραπάνω «ευεργετικά» αποτελέσματα που συνεπάγεται η εφαρμογή της δυναμικής ερμηνείας έχουν οδηγήσει τη νομολογία, ιδιαίτερα του Συμβουλίου της Επικρατείας, να προβαίνει συχνά σε δυναμική ερμηνεία των κανόνων δικαίου και να προσαρμόζει το Σύνταγμα στις μεταβαλλόμενες εξελίξεις. Με άλλες λέξεις, το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο δεν αμφισβητεί την ανάγκη προσαρμογής των συνταγματικών προβλέψεων στις πραγματικές συνθήκες. Το γεγονός αυτό, ότι δηλαδή το ΣτΕ εφαρμόζει συχνά τη μέθοδο της δυναμικής ερμηνείας, σε συνδυασμό με τις ιδιαιτερότητες της νομολογίας του τελευταίου (οι οποίες αναλύονται αμέσως κατωτέρω) επιβάλλουν τη μελέτη αυτής της ιδιαίτερης μεθοδολογικής προσέγγισης του δικαίου.

### **3. Η ανάγκη μελέτης της δυναμικής ερμηνείας ειδικά στον κλάδο του Δημοσίου**

#### **Δικαίου: ο ρόλος της νομολογίας του ΣτΕ**

Η συνεισφορά της νομολογίας στη διαδικασία διαμόρφωσης του ελληνικού δικονομικού και ουσιαστικού δημοσίου δικαίου είναι αναμφισβήτητη. Πράγματι, ο τρόπος με τον οποίο το Συμβούλιο της Επικρατείας έχει ερμηνεύσει, διαχρονικά, τόσο γραπτούς όσο και γενικές αρχές που άπτονται του διοικητικού δικαίου, έχει οδηγήσει στο ερώτημα αν η ίδια νομολογία μπορεί να αποτελέσει «πηγή δικαίου» υπό τεχνική έννοια. Ενώ, στην πραγματικότητα, η επιρροή των αποφάσεων του Ανωτάτου Διοικητικού Δικαστηρίου ήταν (και εξακολουθεί να είναι) πολύ πιο περιορισμένη σε σχέση τόσο με εκείνη των δικαστηρίων της αγγλικής έννομης τάξης (και των ομοειδών προς αυτήν), όσο και του Γαλλικού Συμβουλίου της Επικρατείας (Conseil d'Etat)<sup>8</sup>, ουδόλως στερείτο κανονιστικής πυκνότητας. Αντίθετα, μέσα από τις αποφάσεις του ΣτΕ έχουν καθιερωθεί και εξακολουθούν να καθιερώνονται νομολογιακοί κανόνες, με τους οποίους οριοθετούνται οι όροι και οι προϋποθέσεις λειτουργίας των επιμέρους διοικητικών οργάνων, ήτοι οι όροι με τους οποίους τα εν λόγω διοικητικά όργανα εκδίδουν νομικές πράξεις ή προβαίνουν σε υλικές ενέργειες οι οποίες είναι απαραίτητες για την νόμιμη και αποτελεσματική άσκηση των αρμοδιοτήτων τους. Μάλιστα, πρόκειται για κανόνες η παράβαση των οποίων αποτελεί λόγο ακύρωσης των πράξεων που εκδίδονται από τα εκάστοτε διοικητικά όργανα, καθώς και λόγο έγερσης αξιώσεων αποζημίωσης της βλάβης που ενδέχεται να έχουν υποστεί οι διοικούμενοι από τέτοιου είδους παραβάσεις εκ μέρους της διοίκησης<sup>9</sup>. Φαίνεται, λοιπόν, ως εκ των ανωτέρω, ότι η νομολογία του ΣτΕ μπορεί μεν να μην αποτελεί τύποις πηγή δικαίου, φέρει, όμως, ένα ιδιαίτερο κανονιστικό «φορτίο». Έτσι, εφόσον, αναγνωρίζεται ότι η νομολογία παράγει -έστω- μια οιονεί κανονιστική δεσμευτικότητα, καθίσταται, ως εκ τούτου, απαραίτητος ο προσδιορισμός του τρόπου με τον οποίο το ίδιο Δικαστήριο ερμηνεύει τους εκάστοτε εφαρμοστέους κανόνες δικαίου και, ιδίως, το συνταγματικό κείμενο.

<sup>8</sup> βλ. χαρακτηριστικά Κ. Γιαννακόπουλου, *Η προσφυγή τρίτων κατά διοικητικής σύμβασης και το διαχρονικό δίκαιο της νομολογίας, σχολιασμός της Conseil d'Etat (Ολομέλεια) Απόφαση υπ' αριθ. 291545 της 16<sup>ης</sup> Ιουλίου 2007, Societe Tropic Travaux Signalisation*, ΕφημΔΔ, 4/2007, σελ. 482

<sup>9</sup> Ε. Σπηλιωτόπουλου, *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, Τόμος 1, εκδ. 15<sup>η</sup>, σελ. 67, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2017

#### 4. Η σχέση της δυναμικής ερμηνείας με το δίκαιο του περιβάλλοντος

Το ερώτημα που ευλόγως προκύπτει από την ανάγνωση των παραπάνω παρατηρήσεων είναι πώς συνδέεται η προβληματική της συνταγματικής ερμηνείας με το γενικότερο Δίκαιο του Περιβάλλοντος; Με άλλα λόγια, μας ενδιαφέρει πραγματικά ο τρόπος ερμηνείας του συνταγματικού κειμένου από το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο, προκειμένου να οριοθετήσουμε το πεδίο εφαρμογής του Περιβαλλοντικού Δικαίου;

Η απάντηση στα ερωτήματα αυτά, μολονότι δεν είναι προφανής, προκύπτει ευχερώς από την συστηματική και διαχρονική παρακολούθηση της διαμόρφωσης του Δικαίου του Περιβάλλοντος. Είναι προφανές ότι, χωρίς να παραβλέπεται ο ρόλος που έχει διαδραματίσει ο κοινός νομοθέτης και η κανονιστικώς δρώσα διοίκηση, δεν θα ήταν υπερβολή να ισχυριστούμε ότι, σε μεγάλο βαθμό, το πλέγμα των κανόνων που συνθέτουν το Δίκαιο του Περιβάλλοντος, συνιστούν εν τοις πράγμασι νομολογιακούς κανόνες, άλλως κανόνες που καθιερώθηκαν ως αποτέλεσμα των νομολογιακών προσεγγίσεων του ΣτΕ. Υποστηρίζεται, μάλιστα, ότι «ο δικαστής φθάνει να έχει στο χώρο του περιβάλλοντος έναν ρόλο όχι μόνον εγγυητή αλλά και δημιουργού ή προάγγελου, ρόλο τον οποίο πρέπει βεβαίως να ασκεί με αυτοσυγκράτηση και εντός των ορίων που του προδιαγράφουν οι νόμοι και το Σύνταγμα»<sup>10</sup>.

Δεν είναι, ωστόσο, μόνον ο δικαιοπαραγωγικός ρόλος του ΣτΕ που καθιστά αναγκαία την έρευνα του τρόπου ερμηνείας των οικείων κανόνων του περιβαλλοντικού δικαίου. Αν το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο περιοριζόταν στην εφαρμογή των προβλέψεων της κοινής νομοθεσίας, δεν θα προέκυπτε απολύτως κανένας λόγος να εξεταστεί ο δυναμικός ή μη χαρακτήρας της ερμηνείας στην οποία προβαίνει στο πλαίσιο επίλυσης των εκάστοτε διαφορών. Το ζήτημα είναι ότι, ειδικά στην περίπτωση του περιβαλλοντικού δικαίου, συντρέχει ένα ακόμη στοιχείο που καθιστά αναγκαία την εξέταση των ερμηνευτικών προσεγγίσεων του ΣτΕ. Το στοιχείο αυτό σχετίζεται με το γεγονός ότι -και με βάση τη νομολογία του ίδιου- οι προβλέψεις του άρθρου 24 του Συντάγματος, στο οποίο κατοχυρώνεται η προστασία του περιβάλλοντος, μπορεί μεν να απευθύνονται κατ' αρχήν στον κοινό νομοθέτη για να θεσπίσει τα πρόσφορα κατά την κρίση του μέτρα προστασίας του περιβάλλοντος «[...] αλλά και όταν δεν υπάρχει τέτοιας φύσης προστατευτική νομοθετική διάταξη, από τις παραπάνω συνταγματικές διατάξεις πηγάζει ευθεία υποχρέωση της Διοίκησης να λαμβάνει υπόψη, κατά τη μόρφωση της κρίσης της για τη ρύθμιση θεμάτων που αφορούν ή έχουν επιπτώσεις στο περιβάλλον, την ανάγκη προστασίας του και να παίρνει κατάλληλα για το σκοπό αυτό μέτρα ή να απέχει από την έκδοση δυσμενών για το περιβάλλον πράξεων, κινούμενη όμως πάντα μέσα στη δέσμη των πιο πάνω κριτηρίων που κατευθύνουν τη σχετική νομοθετική δράση»<sup>11</sup>.

Επομένως, στο πεδίο του περιβαλλοντικού δικαίου συντρέχουν, εν τέλει, δυο θεμελιώδη στοιχεία, τα οποία καθιστούν ενδιαφέρουσα για τον μελετητή και αδήριτη την ανάγκη εξέτασης του τρόπου με τον οποίον ερμηνεύονται οι οικείες συνταγματικές διατάξεις από το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο: πρώτον, το γεγονός ότι, όπως εκτέθηκε, ειδικά στον συγκεκριμένο δικαιοκώλο, οι αποφάσεις του ΣτΕ επιτελούν ίσως τον καθοριστικότερο ρόλο για τη διάπλαση του τελευταίου και δεύτερον ότι στο πλαίσιο λήψης των εν λόγω αποφάσεων, το ΣτΕ

<sup>10</sup> Γ. Σιούτη, *Εγχειρίδιο Δικαίου Περιβάλλοντος*, εκδ. 3<sup>η</sup>, σελ. 5, εκδ. ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, Αθήνα, 2018

<sup>11</sup> Γ. Δελλή, *Το Σύνταγμα, το δάσος και το Συμβούλιο της Επικρατείας*, ΕφαρμογέςΔΔ, Έτος ΙΗ', Τεύχος Ι/2005, σελ. 47

χρησιμοποιεί πολύ συχνά τις ίδιες τις συνταγματικές διατάξεις ερμηνεύοντάς τες ποικιλοτρόπως.

## **5. Η ιστορική διαδρομή μιας δυναμικής νομολογιακής προσέγγισης**

Μια από τις πλέον χαρακτηριστικές κατηγορίες διαφορών στο πλαίσιο των οποίων το ΣτΕ ερμηνεύει δυναμικά το εκάστοτε υφιστάμενο καθεστώς είναι εκείνες που φέρουν περιβαλλοντικά χαρακτηριστικά. Στην έννοια, δε, των διαφορών με «περιβαλλοντικά χαρακτηριστικά» μπορούν να συμπεριληφθούν τόσο εκείνες που αφορούν το φυσικό (δάση και δασικές εκτάσεις, υδατορέματα, αιγιαλός κτλ.), όσο και το οικιστικό (χωροταξικός και πολεοδομικός σχεδιασμός) και το πολιτιστικό περιβάλλον. Η υιοθέτηση αυτών των εργαλείων δυναμικής εξέτασης από το ΣτΕ έχει ως αποτέλεσμα και την μεταβολή των νομολογιακών κανόνων που το ίδιο έχει θέσει διαχρονικά. Μια «ιστορική» καταγραφή της διαδρομής που έχει ακολουθήσει η νομολογία του Ανωτάτου Διοικητικού Δικαστηρίου αναφορικά με τα ζητήματα της περιβαλλοντικής προστασίας, θα μας οδηγήσει στην κατάταξη των αποφάσεων του τελευταίου σε τρεις ευρύτερες περιόδους, εκ των οποίων και οι τρεις, όπως θα καταδειχθεί στην συνέχεια, έφεραν ως πρωταρχικό γνώρισμα τη δυναμική ανάλυση<sup>12</sup>.

### **5.1. Η περιβαλλοντική προστασία «στα σπάργανα»**

Η πρώτη περίοδος, η οποία ξεκινά με την εφαρμογή των διατάξεων του Συντάγματος του 1975 και καταλήγει στις αρχές της δεκαετίας του 1990, περιλαμβάνει τις πρώτες, εμβρυακές προσεγγίσεις του δικαστή επί των ζητημάτων της περιβαλλοντικής προστασίας. Κατά τη διάρκεια της περιόδου αυτής, το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο<sup>13</sup> ουδόλως αναγνώριζε την οποιαδήποτε υπεροχή της περιβαλλοντικής προστασίας έναντι της ανθρώπινης (ιδίως οικονομικής) δραστηριότητας. Αντιθέτως, στο πλαίσιο της στάθμισης των συγκρουομένων συμφερόντων, έκανε δεκτό ότι τόσο η οικονομική ανάπτυξη, όσο και η προστασία του περιβάλλοντος θα πρέπει να συνεκτιμώνται από τον δικαστή, χωρίς μάλιστα να αποκλείεται η πρώτη να εμφανίζει στο σκεπτικό των αποφάσεων βαρύνουσα σημασία έναντι της δεύτερης.

Εκ πρώτης όψεως, η συγκεκριμένη οπτική του ΣτΕ απέναντι στα ζητήματα της περιβαλλοντικής προστασίας δεν είναι ενδεικτική κάποιας «δυναμικής προσέγγισης». Δηλαδή, δεν φανερώνει το πώς το Δικαστήριο συνεκτίμησε την πραγματικότητα κατά τον σχηματισμό της κρίσης του επί περιβαλλοντικών ζητημάτων. Ωστόσο, κατά τη γνώμη του γράφοντος, ένα τέτοιο συμπέρασμα θα ήταν μάλλον βεβιασμένο. Στην πραγματικότητα, στοιχεία δυναμικής προσέγγισης διαπιστώνονται και μπορούν να γίνουν αντιληπτά υπό δυο διαφορετικές εκφάνσεις: *αφενός*, σε όρους κοινωνικοοικονομικής και *αφετέρου* σε όρους κανονιστικής πραγματικότητας.

Σε όρους κοινωνικοοικονομικής πραγματικότητας θα πρέπει να υπομνησθεί ότι η εδώ σχολιαζόμενη νομολογιακή φάση του Ανωτάτου Διοικητικού Δικαστηρίου εντάσσεται σε ένα γενικότερο ιστορικό κάδρο: ένα κάδρο που αποτελείται από την κοινωνική και οικονομική αναπροσαρμογή της Ελλάδας αλλά και την ευρύτερη προσπάθεια εκβιομηχάνισης και δημοσιονομικής ανάπτυξης. Τούτο, μάλιστα, στον απόηχο πολυετών πολεμικών συρράξεων και πολιτικών αναταραχών. Παράλληλα, η γενικότερη ευαισθητοποίηση για τα ζητήματα της περιβαλλοντικής προστασίας βρίσκεται ακόμη σε πολύ πρώιμη μορφή και περιορίζεται ιδίως

<sup>12</sup> Γ. Σιούτη, *Εγχειρίδιο Δικαίου... ο.π.*, σελ. 166

<sup>13</sup> βλ. χαρακτηριστικά την απόφαση ΣτΕ Ολ. 810-11/1977 για τα «Ναυπηγεία Πύλου»

σε οικολογικά κινήματα, διανοητές<sup>14</sup> και ομάδες πίεσης<sup>15</sup> που κάνουν τα πρώτα βήματα στον χώρο της οικολογικής δράσης και της περιβαλλοντικής επαγρύπνησης.

Από την άλλη πλευρά, σε όρους κανονιστικής πραγματικότητας, θα λέγαμε, την περίοδο αυτή, οι διεθνείς ή/και κοινοτικές νομικές δεσμεύσεις για την προστασία του περιβάλλοντος είναι σχεδόν ανύπαρκτες. Σε επίπεδο διεθνούς δικαίου, με εξαίρεση τη Διακήρυξη της Στοκχόλμης του 1972 που έθεσε τις βάσεις της χάραξης μιας οικουμενικής περιβαλλοντικής πολιτικής και η οποία, ωστόσο, αποτελούσε κείμενο χωρίς ιδιαίτερη κανονιστική πυκνότητα (soft law), ήταν εξαιρετικά χαρακτηριστική η απουσία κανόνων υπερνομοθετικής ισχύος που θα μπορούσαν να επηρεάσουν την εφαρμογή του περιβαλλοντικού δικαίου στα επιμέρους κράτη. Εξάλλου και στο επίπεδο του κοινοτικού δικαίου εντοπίζονταν αντίστοιχα κανονιστικά ελλείματα. Πιο συγκεκριμένα, μέχρι και το 1986, οπότε και η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη<sup>16</sup> ενέταξε το περιβάλλον στο κοινοτικό πλαίσιο δράσης ως αγαθό άξιο έννομης προστασίας, δεν υπήρχαν παρά μόνον είτε αποσπασματικοί κανόνες ρύθμισης επιμέρους περιβαλλοντικών ζητημάτων, είτε «προγράμματα δράσης για το περιβάλλον» τα οποία δεν αποτελούσαν επαρκή νομική βάση για τη θεμελίωση της κανονιστικής δράσης των ευρωπαϊκών οργάνων καθόσον δεν περιείχαν τα ίδια υπέρτερους κανόνες δικαίου<sup>17</sup>.

Από τα παραπάνω προκύπτει ότι η υποχώρηση της περιβαλλοντικής προστασίας έναντι της ανθρώπινης δραστηριότητας στο πλαίσιο της πρώτης νομολογιακής φάσης του ΣτΕ είναι το αποτέλεσμα μιας ρεαλιστικής προσέγγισης των υφιστάμενων νομικών και κοινωνικών δεδομένων, δηλαδή μιας κατ' ουσίαν «δυναμικής ερμηνείας». Τούτο, διότι, αφενός μεν αναγνωρίζεται η ανάγκη η περιβαλλοντική προστασία να μην παρεμποδίσει την προσπάθεια ανοικοδόμησης του ελληνικού κράτους μετά τη μεταπολίτευση και αφετέρου διότι η εν τοις πράγμασι έλλειψη ειδικότερης ευαισθητοποίησης στα περιβαλλοντικά ζητήματα είχε ως αποτέλεσμα να μην γειύρονται σοβαρές περιβαλλοντικές «ενστάσεις».

Εξάλλου, το γεγονός ότι η εν λόγω προσέγγιση του Ανωτάτου Διοικητικού Δικαστηρίου είχε δυναμικά χαρακτηριστικά αναδεικνύεται και από τον τρόπο με τον οποίο αυτή μεταβλήθηκε στις αρχές της δεκαετίας του 1990 σηματοδοτώντας, μάλιστα, μία περίοδο «δικαστικού ακτιβισμού» και η οποία σχολιάζεται αμέσως παρακάτω.

---

<sup>14</sup> Χαρακτηριστική περίπτωση η Αμερικανίδα θαλάσσια βιολόγος Rachel Carson, η οποία με το μνημειώδες έργο της *The Silent Spring* (εκδ. Houghton Mifflin, 2003) έφερε στο επίκεντρο του δημόσιου διαλόγου τα ζητήματα της οικολογίας

<sup>15</sup> Γνωστότερη όλων των «ομάδων πίεσης» ήταν η λεγόμενη «Λέσχη της Ρώμης» (Club of Rome) αποτελούμενη από κυβερνητικούς αξιωματούχους, ακαδημαϊκούς και επιχειρηματίες. Το 1972 εξέδωσε μια αναφορά με τίτλο *The Limits to Growth* με την οποία καταπιάστηκε με περιβαλλοντικά ζητήματα, «προειδοποιώντας» την ανθρωπότητα, βλ. χαρακτηριστικά και Bjorn Lomborg, *Environmental Alarmism then and now: the Club of Rome's problem- and Ours*, Foreign Affairs, Vol. 91, no. 4

<sup>16</sup> Η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (ΕΕΠ) αποσκοπούσε στην αναθεώρηση των Συνθηκών της Ρώμης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας (ΕΟΚ) και της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής Ενέργειας. Αυτό έγινε για να δοθεί νέα ώθηση στην ευρωπαϊκή ολοκλήρωση και για να ολοκληρωθεί η εσωτερική αγορά (ένας χώρος χωρίς εσωτερικά σύνορα στον οποίο διασφαλίζεται η ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, των ατόμων, των υπηρεσιών και των κεφαλαίων) έως την 1η Ιανουαρίου 1993. Η ΕΕΠ τροποποίησε τους κανόνες λειτουργίας των ευρωπαϊκών οργάνων και διεύρυνε τις αρμοδιότητες της τότε Ευρωπαϊκής Κοινότητας σε αρκετούς τομείς πολιτικής.

<sup>17</sup> Γ. Δελλή, *Κοινοτικό Δίκαιο Περιβάλλοντος: οι διαστάσεις της προστασίας του περιβάλλοντος στην κοινοτική έννομη τάξη*, σελ. 43, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλας, 1998

## 5.2. Η περίοδος της «πράσινης» νομολογίας του ΣτΕ

Την περίοδο της υποχώρησης της περιβαλλοντικής προστασίας ακολούθησε μια δεύτερη νομολογιακή «εποχή», κατά την οποία το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο καθιέρωσε την υπεροχή της περιβαλλοντικής προστασίας έναντι των υπολοίπων αγαθών που συγκρούονταν με την τελευταία, βάζοντας, έτσι, τα θεμέλια της «περιβαλλοντοκεντρικής» νομολογίας του<sup>18</sup>.

Κατά τη διάρκεια της εν λόγω περιόδου, το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο ακολούθησε μια νομολογιακή διαδρομή η οποία σε τίποτα δεν θύμιζε εκείνη της πρώτης περιόδου, που σχολιάστηκε αμέσως ανωτέρω. Αρχικά, παρέκαμπε συχνά τις αναγκαίες δικαικές σταθμίσεις και τον απαραίτητο έλεγχο αναλογικότητας στις περιπτώσεις σύγκρουσης δικαιωμάτων, αναγνωρίζοντας μια *a priori* υπεροχή του δικαιώματος στο περιβάλλον έναντι, ιδίως, αυτών της οικονομικής ανάπτυξης και της ατομικής ιδιοκτησίας. Παράλληλα, συχνά έτρεπε τον ακυρωτικό έλεγχο, έναν έλεγχο που στο πλαίσιο του ελληνικού νομικού συστήματος περιορίζεται κατ' αρχήν μόνο στην εξέταση νομικών σφαλμάτων, σε κατ' ουσίαν έλεγχο ουσίας ή ακόμη και σκοπιμότητας, προβαίνοντας μάλιστα στην εξέταση αμιγώς τεχνικών ή επιστημονικών ζητημάτων<sup>19</sup>. Εντυπωσιακό είναι, δε, ότι κατά τη γνώμη του τότε Προέδρου του Ε' Τμήματος του Συμβουλίου της Επικρατείας, Μ. Δεκλερή, ακόμη και η έννοια της βιωσιμότητας «είναι νομική έννοια», ενώ «το ζήτημα αν ορισμένο ανθρωπογενές σύστημα, μικρό ή μεγάλο, είναι βιώσιμο, αποτελεί [...] κρίση περί του αν το επίμαχο σύστημα προκαλεί μείωση ή υποβάθμιση του φυσικού κεφαλαίου». Η, δε, «κρίση αυτή», κατά την ίδια άποψη, «ανήκει πλήρως στον δικαστή υποβοηθούμενο από τυχόν υπάρχουσα Μελέτη Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων αλλά και από όλα τα αποδεικτικά μέσα που αυτός ήθελε κρίνει αναγκαία (λ.χ. αυτοψία, πραγματογνωμοσύνη)»<sup>20</sup>.

Με άλλα λόγια, η δεύτερη φάση της («πράσινης») νομολογίας του Ανωτάτου Διοικητικού Δικαστηρίου, σηματοδότησε μια στροφή 180 μοιρών σε σχέση με εκείνη που είχε αναπτυχθεί από τη μεταπολίτευση και μέχρι τις αρχές της δεκαετίας του 1990. Πρόκειται για μια «στροφή» η οποία, κατά τη γνώμη του γράφοντος, θα πρέπει να τοποθετηθεί στο πλαίσιο των δικαικών, οικονομικών και κοινωνικών συνθηκών υπό τις οποίες έλαβε χώρα. Εν ολίγοις, όπως και η πρώτη, έτσι και η δεύτερη νομολογιακή φάση του ΣτΕ επί των ζητημάτων περιβαλλοντικής προστασίας, ήταν, σε μεγάλο βαθμό, απόρροια της ίδιας της πραγματικότητας, τόσο της νομικής, όσο και της κοινωνικής.

Πιο συγκεκριμένα, η βαρύτητα που προσδόθηκε στην ανάγκη προστασίας του περιβάλλοντος από το ΣτΕ κατά τη διάρκεια της εν λόγω περιόδου μπορεί να εξηγηθεί από την ανάδειξη του κινδύνου που ανέκυψε από τη γενικότερη υποβάθμιση του περιβάλλοντος, τα αποτελέσματα/επιπτώσεις της οποίας άρχισαν τότε να διαφαίνονται, σε συνδυασμό με την αδράνεια του κράτους να λάβει τα απαιτούμενα νομοθετικά και διοικητικά μέτρα για την

<sup>18</sup> Ξ. Κοντιάδη, *Συνταγματική Αναθεώρηση και Προστασία του Περιβάλλοντος. Κριτική Αποτίμηση του Εγχειρήματος Οριοθέτησης του Δικαστικού Ακτιβισμού μέσω της Αναθεώρησης του Άρθρου 24 Συντ.*, ΔτΑ 10/2001, σελ. 431 επ.

<sup>19</sup> Α. Παπακωνσταντίνου, *Δικαστικός ακτιβισμός και Σύνταγμα – Το παράδειγμα της περιβαλλοντικής νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας*, ΠερΔικ, 2/2006 καθώς και ΣτΕ 53/1993 με την οποία το ακυρωτικό δικαστήριο ζητά (ίσως για πρώτη και τελευταία φορά) τη διενέργεια πραγματογνωμοσύνης για τη διαπίστωση τεχνικών ζητημάτων).

<sup>20</sup> Γ. Δελλή, *Από το Καρνάγιο της Πύλου στο Ορυχείο της Κασσάνδρας. Η «Βιώσιμη Ανάπτυξη», μεταξύ της Δικαιοπλασίας του Δικαστή και της Μυθοπλασίας της Θεωρίας*, σε Τόμο Τιμητικό του Συμβουλίου της Επικρατείας - 75 Χρόνια, σελ. 1065 επ., εκδ. ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, 2004

προστασία του<sup>21</sup>. Η εν λόγω αδράνεια ήταν, κατά πολλούς, συνέπεια μιας γενικότερης πολιτικής, η οποία, μέσα από πράξεις και παραλείψεις, αποτελούσε τον βασικότερο εχθρό της περιβαλλοντικής προστασίας. Κατά την ίδια άποψη, η συγκεκριμένη εστία κινδύνου, δηλαδή οι περιβαλλοντικές αυθαιρεσίες του «πολιτικού συστήματος», μπορούσε να αποσοβηθεί μόνο μέσα από την ενίσχυση του ρόλου του δικαστή. Ο τελευταίος θα έπρεπε να έχει τη δυνατότητα να προβαίνει σε «βαθύ» δικαστικό έλεγχο των πολιτικών αποφάσεων που αφορούσαν τη διαχείριση του περιβάλλοντος. Ο βαθύς αυτός έλεγχος, υποστηριζόταν, θα ήταν η βέλτιστη μορφή επιβολής και προστασίας των γενικών αρχών της βιώσιμης ανάπτυξης, όπως αυτές απέρρεαν ιδίως από την Διακήρυξη του Ρίο<sup>22</sup>.

Η επικράτηση αυτής της «γραμμής» κατά τη διάρκεια της δεύτερης φάσης της νομολογίας του Ανωτάτου Διοικητικού Δικαστηρίου επικρίθηκε ιδιαίτερα από την θεωρία, η οποία, σε μεγάλο βαθμό, την χαρακτήρισε ως περίοδο «δικαστικού ακτιβισμού»<sup>23</sup>. Υποστηρίχθηκε, δηλαδή, ότι η περιβαλλοντική νομολογία του ΣτΕ «*τείνει να δοκιμάζει σε ορισμένες περιπτώσεις τα όρια της δημοκρατικής αρχής, της αρχής της διάκρισης των λειτουργιών και της αρχής του κράτους δικαίου*», ιδιαίτερα, δε, όταν «*παρακάμπτει τον κανόνα της δικαιοκτικής στάθμισης και τις αρχές του ακυρωτικού ελέγχου*»<sup>24</sup>.

### 5.3. Η πρωτοκαθεδρία της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης...

Στην τρίτη φάση της νομολογιακής του διαδρομής, το Ανώτατο Ακυρωτικό Δικαστήριο κινήθηκε -και εξακολουθεί να κινείται- στο «μονοπάτι» της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης. Πρόκειται για την αρχή εκείνη που επιβάλλει στον νομοθέτη ή την κανονιστικώς δρώσα διοίκηση να λαμβάνουν όλα τα αναγκαία (θετικά και αρνητικά) μέτρα για τη διαφύλαξη της ακεραιότητας του περιβάλλοντος, σταθμίζοντας, ωστόσο, την προστασία του τελευταίου, με επιμέρους πτυχές της ανθρώπινης δράσης, όπως αυτές της εργασίας και της οικονομικής ανάπτυξης (οι οποίες βρίσκουν επίσης έρεισμα στο συνταγματικό κείμενο).

Έτσι, σε αντίθεση τόσο με την πρώτη περίοδο, στη διάρκεια της οποίας η περιβαλλοντική προστασία βρέθηκε, αρκετές φορές, σε «δεύτερη μοίρα», όσο και με τη δεύτερη, κατά την οποία, όπως σχολιάστηκε, το ΣτΕ προέβαινε, συχνά, σε νομικές ακροβασίες για να δικαιολογήσει μια οικολογικο-κεντρική νομολογία, κατά την εδώ σχολιαζόμενη περίοδο, το Δικαστήριο φάνηκε να βρίσκει τη «χρυσή τομή» μεταξύ της απαιτούμενης, κατά το Σύνταγμα, περιβαλλοντικής προστασίας και της οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης. Ορθότερα, υποστηρίζεται ότι επρόκειτο λιγότερο για μια «χρυσή τομή» και περισσότερο για μια «χρυσή

<sup>21</sup> Β. Μπουκουβάλα, *Ο δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων στις περιβαλλοντικές διαφορές στη διοικητική δίκη*, ΠερΔικ, 2/2020

<sup>22</sup> Τον Ιούνιο του 1992 συναντήθηκαν στο Ρίο ντε Τζανέιρο οι υπεύθυνοι λήψης αποφάσεων 172 χωρών για τη Διάσκεψη των Ηνωμένων Εθνών για το Περιβάλλον και την Ανάπτυξη. Το μήνυμά τους ήταν σαφές: «οι απαραίτητες αλλαγές δεν θα επέλθουν παρά μόνο με αλλαγή στάσης και συμπεριφοράς εκ μέρους μας». Η Διάσκεψη Κορυφής του 1992 υπήρξε η κρίσιμη καμπή που εισήγαγε αποφασιστικά τα θέματα του περιβάλλοντος και της ανάπτυξης στον δημόσιο διάλογο, βλ. αναλυτικότερα: <https://www.eea.europa.eu/el/simata-eop-2010/semata-2012/arhra/o-dromos-pros-ten-pagkosmia-biosimoteta> (τελευταία πρόσβαση: 22.09.2021), βλ. ειδικότερα: Μ. Decleris, *The deep judicial control of public policy, condition sine qua non for environmental order and sustainable development*, διαθέσιμο σε: <https://eclass.uoa.gr/modules/document/file.php/LAW419/55-Deer%20Judial%20Control%20DEKLERIS.pdf> (τελευταία πρόσβαση: 08.09.2021)

<sup>23</sup> Κ. Γιαννακόπουλου, *Θα έχει η προστασία της υγείας την ίδια τύχη με την προστασία του περιβάλλοντος;*, [www.constitutionalism.gr](http://www.constitutionalism.gr), διαθέσιμο σε: <https://www.constitutionalism.gr/2020-05-21-yannakopoulos-ygeia/> (τελευταία πρόσβαση: 08.09.2021), Α. Παπακωνσταντίνου, οπ.π. και Μ. Decleris, οπ.π..

<sup>24</sup> Α. Παπακωνσταντίνου, οπ.π.

λύση», δεδομένου ότι «*περιβάλλον και ανάπτυξη δεν θα πρέπει να νοούνται ως αντικρουόμενα έννομα αγαθά, αλλά ως στοιχεία τα οποία, δια της συνθέσεώς τους, προσδιορίζουν το γενικό συμφέρον*»<sup>25</sup>.

Στην πραγματικότητα, το Ανώτατο Ακυρωτικό Δικαστήριο κάνει την πρώτη ρητή αναφορά στην αρχή της αειφορίας ήδη από τις αρχές της δεκαετίας του 1990<sup>26</sup>, η οποία και έκτοτε αποτελεί τη λυδία λίθο, στη βάση της οποίας κρίνονται τα περιβαλλοντικής φύσεως ζητήματα που άγονται προς επίλυση ενώπιόν του. Ωστόσο, παρά το γεγονός ότι γίνεται σαφής αναφορά στην παραπάνω έννοια ήδη από το 1993, τα όρια της τελευταίας, καθώς και ο τρόπος με τον οποίον ελέγχεται ακυρωτικά από τον δικαστή, τίθενται σχεδόν μια δεκαετία αργότερα, κυρίως μέσα από τις αποφάσεις για την εκτροπή του Αχελώου (ΣτΕ Ολ. 3478/2000), καθώς και για τα Μεταλλεία των Σκουριών Χαλκιδικής (ΣτΕ Ολ. 613/2002).

Έτσι, το Ανώτατο Ακυρωτικό Δικαστήριο αρχίζει μια ομαλή πορεία με βάση την αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης (ή αειφορίας), κρίνοντας τις όποιες διαφορές πάνω σε μια διαδικασία ευρύτερων σταθμίσεων και εξετάζοντας από κοινού τόσο τις περιβαλλοντικές όσο και της αναπτυξιακές ανάγκες της ελληνικής επικράτειας.

#### **5.4. ... Και οι επιρροές της δημοσιονομικής κρίσης**

Μοιραία, όμως, την ομαλή αυτή πορεία θα διαταράξει, σε πολλές περιπτώσεις (κάποιες από τις οποίες θα αναλυθούν κατωτέρω), μια πρωτόγνωρη δημοσιονομική κρίση που ξεκινά στις αρχές της δεύτερης δεκαετίας του 21<sup>ου</sup> αιώνα.

Η κρίση αυτή έπαιξε καθοριστικό ρόλο στη νομολογιακή πορεία του Ανώτατου Διοικητικού Δικαστηρίου (και όχι μόνο<sup>27</sup>) και επηρέασε δραματικά τη δικαστική διάγνωση, καθώς και την εφαρμογή του περιεχομένου των συνταγματικών και υπερνομοθετικής, εν γένει, ισχύος κανόνων<sup>28</sup>. Στο πλαίσιο της νομολογιακής αυτής κατεύθυνσης, ήρθε στην επιφάνεια και λειτούργησε, οπωσδήποτε, καταλυτικά, μια καινοφανής, για τα δικαστηριακά δεδομένα της χώρας μας, πτυχή του «δημοσίου συμφέροντος»: το «δημοσιονομικό συμφέρον».

Αυτού του είδους η έκφανση του γενικού συμφέροντος, η οποία, στις συνθήκες ευημερίας που γνώρισε η Ελλάδα από τη μεταπολίτευση μέχρι και τα τέλη της δεκαετίας του 2000 δεν είχε απασχολήσει ιδιαίτερα το ΣτΕ, τράβηξε τα φώτα της -νομολογιακής- δημοσιότητας καθ' όλη τη διάρκεια της οικονομικής κρίσης και εμφανίστηκε υπό τρεις διαφορετικές εκδοχές: α) της δημοσιονομικής ισορροπίας, β) της δημοσιονομικής πειθαρχίας και γ) της δημοσιονομικής σταθερότητας. Και οι τρεις αυτές εκδοχές του «δημοσιονομικού συμφέροντος» έγιναν αντικείμενο επίκλησης της νομολογίας, στην προσπάθεια της τελευταίας να δικαιολογήσει, από Συνταγματικής απόψεως, όχι μόνον νομοθετικά μέτρα επιβολής δημοσιονομικής λιτότητας και

<sup>25</sup> Γ. Δελλή, *Από το καρνάγιο...*, οπ.π. παρ. 10, βλ. και Κ. Γιαννακόπουλου, *Η προστασία του περιβάλλοντος ως κριτήριο ανάθεσης των συμβάσεων δημοσίων έργων*, ΠερΔικ, 1/2003

<sup>26</sup> Γ. Δελλή, *Από το καρνάγιο...*, οπ.π., καθώς και ΣτΕ 53/1993, 304/1993 κτλ.

<sup>27</sup> βλ. BVerfG 987/10 της 7<sup>ης</sup> Σεπτεμβρίου 2011, BVerfG 1390/12 της 12<sup>ης</sup> Σεπτεμβρίου 2012, Συνταγματικό Δικαστήριο της Πορτογαλίας 353/2012, 413/2014 κτλ.

<sup>28</sup> Γ. Δρόσου, *Η κρίση της οικονομίας και η κρίση του δικαστή*, ΕφημΔΔ, 1/2015



συρρίκνωσης κοινωνικών δικαιωμάτων<sup>29</sup>, αλλά ακόμη και μέτρα δριμύτατων περιορισμών των ατομικών δικαιωμάτων<sup>30</sup>.

Οι περιορισμοί αυτοί, χάριν της προστασίας του «δημοσιονομικού συμφέροντος» βρήκαν ως δικαιολογητικό έρεισμα την γαλλικής προέλευσης «θεωρία των εξαιρετικών περιστάσεων»<sup>31</sup>. Σύμφωνα με τη θεωρία αυτή, η πολιτεία έχει τη δυνατότητα να λάβει ορισμένα έκτακτα μέτρα (με την έννοια ότι αυτά θα μπορούσαν να θεωρηθούν ότι προσβάλλουν τους κανόνες της δικαιοκτικής «κανονικότητας») εφόσον συντρέχουν σωρευτικά οι παρακάτω προϋποθέσεις: α) συνδρομή κινδύνου υφιστάμενου ή αμέσως επικείμενου, β) οι συνέπειες του τελευταίου να έχουν ευρύτερο κοινωνικό (και όχι απλώς ατομικό) αντίκτυπο, γ) να απειλούν την κοινωνική συνοχή, καθώς και δ) να προβλέπεται η καθιέρωση ικανοποιητικών ασφαλιστικών δικλείδων, ιδίως υπό την έννοια του δικαστικού ελέγχου<sup>32</sup>.

Ως επί το πλείστον, η παραπάνω θεωρία αποτέλεσε τη βάση για τον περιορισμό δικαιωμάτων που απορρέουν από τις διατάξεις του «οικονομικού» Συντάγματος. Έτσι, κρίθηκαν συνταγματικά δημοσιονομικά μέτρα που επέφεραν, λόγω χάρη, ραγδαία αύξηση των φορολογικών συντελεστών, καθιέρωση έκτακτων εισφορών ή συρρίκνωση των προβλεπόμενων αποδοχών και επιδομάτων, μεταβολή του καθεστώτος συνταξιοδότησης και των υπηρετούντων -με οποιοδήποτε καθεστώς, δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου- στον δημόσιο τομέα, μεταβολές των εργασιακών σχέσεων στον ιδιωτικό τομέα που έπληξαν δραστικά την συλλογική αυτονομία και συνδικαλιστική ελευθερία κτλ<sup>33</sup>.

Ωστόσο, δεν ήταν μόνο το «οικονομικό» Σύνταγμα που ερμηνεύτηκε υπό το πρίσμα των δημοσιονομικών αναταραχών. Σε ανάλογους, ίσως όχι τόσο καινοφανείς, ελιγμούς προέβη το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο και στον τομέα της περιβαλλοντικής προστασίας. Έτσι, με την ανάδειξη των οικονομικών δυσχερειών, φάνηκε να ανακόπτεται η ταχύτητα της τολμηρής, «πράσινης» νομολογίας που ακολούθησε το ΣτΕ κατά το προηγούμενο διάστημα. Θα λέγαμε, μάλιστα, ότι ιδιαίτερα στην χώρα μας, ακολουθήθηκε η ακριβώς αντίθετη τάση, εκείνη του περιορισμού του δικαιώματος στο περιβάλλον, σε μια ευρύτερη προσπάθεια διευκόλυνσης των επενδύσεων και της πραγματοποίησης αναπτυξιακών έργων ως «φάρμακο» για τις πληγές που άφησε ανοιχτές η οικονομική κρίση<sup>34</sup>.

<sup>29</sup> Γ. Δελλή, *Δήμος και Αγορά*, σελ. 255, εκδ. ΕΥΡΑΣΙΑ, 2018, όπου χαρακτηριστικά αναφέρεται ότι κατά την περίοδο της βαθιάς οικονομικής ύφεσης που γνώρισε η χώρα μας, «η ρομαντική κατασκευή περί κοινωνικού κεκτημένου κατέρρευσε» όταν το ελληνικό κράτος επικαλέστηκε την «ένσταση του Μενίππου» («ούκ αν λάβεις παρά του μη έχοντος») κάτι που υπήρξε «αρκετό για να στείλει στον κάλαθο των αχρήστων ό,τι διδασκόταν στις αίθουσες της Νομικής Σχολής».

<sup>30</sup> Κ. Γιαννακόπουλου, *Το δημόσιο συμφέρον υπό το πρίσμα της οικονομικής κρίσης- Σκέψεις με αφορμή τις αποφάσεις ΣτΕ Β' 693/2011, ΣτΕ ΣΤ' 1620/2011 και ΣτΕ Α' 2094/2011*, ΕφημΔΔ, 1/2012

<sup>31</sup> Π. Βυθούλκα, *Η θεωρία των εξαιρετικών περιστάσεων και το ελληνικό διοικητικό δίκαιο*, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, 1980

<sup>32</sup> Π. Πικραμμένου, *Δημόσιο δίκαιο σε έκτακτες συνθήκες από την οπτική της ακυρωτικής διοικητικής διαδικασίας*, Εισήγηση σε εκδήλωση που διοργανώθηκε από τον Δικηγορικό Σύλλογο Αθηνών, στις 12 Μαρτίου 2012, με θέμα «Η αρχή του Κράτους Δικαίου σε έκτακτες συνθήκες μέσα σε περιβάλλον Ευρωπαϊκής Ένωσης»

<sup>33</sup> Κ. Γιαννακόπουλου, *Το δημόσιο συμφέρον...*, ο.π.

<sup>34</sup> Κ. Μενουδάκου, *Περιβαλλοντική πολιτική σε περίοδο οικονομικής κρίσης. Κάποιες γενικές διαπιστώσεις και σκέψεις*, Εισαγωγικό σημείωμα από το Σεμινάριο Συνταγματικών Θεσμών στη μνήμη Γιώργου Παπαδημητρίου, με τίτλο «Οικονομική κρίση και περιβάλλον», διαθέσιμο σε: <https://nomosphysis.org.gr/15339/perivallontiki-politiki-se-periodo-oikonomikis-krisis-kapoes-genikes-diapistoseis-kai-skepseis/> (τελευταία πρόσβαση 09.09.2021)

Έτσι, λοιπόν, η λεγόμενη «νομολογία της κρίσης» του Ανώτατου Διοικητικού Δικαστηρίου, ανέδειξε για ακόμη μια φορά τον τρόπο με τον οποίον ο ακυρωτικός δικαστής εξετάζει το δικαιοκό πλαίσιο υπό το πρίσμα της ίδιας της πραγματικότητας, κάνοντας, στην συγκεκριμένη περίπτωση, χρήση ενός αμιγώς δυναμικού (και ελαστικού) εργαλείου που εξελίσσεται, ερμηνεύεται και εξειδικεύεται ενόψει των εκάστοτε κοινωνικοπολιτικών και οικονομικών συνθηκών<sup>35</sup>. Εξάλλου, η αντίληψη ότι μια δημοσιονομική κρίση αυτού του μεγέθους θα μπορούσε να αφήσει ανέπαφη την περιβαλλοντική πολιτική ενός κράτους στην ευρεία του έννοια (συμπεριλαμβανομένων των δικαστικών αρχών) θα στερείτο, παντελώς, ρεαλισμού. Υπό αυτή την παραδοχή υποστηρίζεται ότι αναγκαία προϋπόθεση για τη διατήρηση της συνοχής της έννομης τάξης είναι «η εφαρμογή του Συντάγματος και των νόμων [να μην] πραγματοποιείται σε συνθήκες αποστειρωμένου εργαστηρίου, χωρίς να λαμβάνονται υπόψη τα κρίσιμα, για το κράτος δικαίου, στοιχεία που συναρτώνται με ιστορικά και κοινωνικά συμφραζόμενα και συσχετισμούς» αλλά η εφαρμογή των συνταγματικών κανόνων να συναντά τις υπάρχουσες πραγματικότητες<sup>36</sup>. Μια άποψη η οποία επιδέχεται σοβαρών αμφισβητήσεων και κριτικής.

### 5.5. Συμπεράσματα για το πρώτο μέρος

Η παρακολούθηση της νομολογιακής διαδρομής που εκτέθηκε παραπάνω, από τις πρώτες περιβαλλοντικές αποφάσεις του Ανώτατου Διοικητικού Δικαστηρίου μέχρι και σήμερα, μας οδηγεί αναπόδραστα στο συμπέρασμα ότι, ιδιαίτερα σε ό,τι αφορά στις διαφορές περιβαλλοντικού χαρακτήρα, το ΣτΕ παγίως ερμηνεύει τόσο το κοινό, όσο και το Συνταγματικό πλαίσιο (πρωτίστως το άρθρο 24 Συντ.) κατά τρόπο δυναμικό.

Η δυναμική αυτή δεν έχει πάντοτε τις ίδιες «καταβολές». Είναι άλλοτε αναπτυξιακοί και άλλοτε αμιγώς περιβαλλοντικοί οι λόγοι για τους οποίους το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο καταλήγει στο να υιοθετήσει τη μια ή την άλλη άποψη. Η δε προσαρμοστικότητα αυτή είναι και η βασική αιτία για την οποία μπορεί κανείς να διαγνώσει σημαντικότερες μεταβολές και ανακολουθίες στη νομολογία του ΣτΕ από περίοδο σε περίοδο. Έτσι, για παράδειγμα, ενώ από το 1990 και για μια, σχεδόν, δεκαετία, παρατηρούμε ένα ΣτΕ «πραιτορικού» χαρακτήρα, που λειτουργεί -συχνά- δικαιοπλαστικά και ακολουθεί μια ιδιαίτερα επεμβατική νομολογιακή πολιτική, η περίοδος της δημοσιονομικής αστάθειας ανέτρεψε αυτή την πορεία, «επιβάλλοντας» στον διοικητικό δικαστή να ελιχθεί νομολογιακά προκειμένου να παρακάμψει την υπερπροστατευτική νομολογία που ο ίδιος είχε διαμορφώσει κατά την αμέσως προηγούμενη περίοδο, προβαίνοντας σε αρκετές «εκπτώσεις» από την περιβαλλοντική προστασία.

Στην παρούσα εργασία, όπως έχει εκτεθεί, θα επιχειρηθεί μια εκτενής καταγραφή και ανάλυση των πλέον χαρακτηριστικών νομολογιακών περιπτώσεων, στο πλαίσιο των οποίων το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο, αξιοποιώντας τη δυναμική ερμηνεία, τόσο το Σύνταγμα, όσο και (σπανιότερα) την κείμενη περιβαλλοντική νομοθεσία, προέβη σε αξιοσημείωτες νομολογιακές «στροφές». Ωστόσο, οι περιπτώσεις αυτές δεν θα εξεταστούν ατομικά, αλλά -η καθεμία- υπό το πρίσμα των επιμέρους εκείνων παραγόντων που δρουν ως καταλύτες νομολογιακών μεταβολών. Όλες, δε, οι περιπτώσεις αυτές θα αφορούν όλο το φάσμα της

<sup>35</sup> Κ. Γιαννακόπουλου, *Το δημόσιο συμφέρον...*, ο.π.

<sup>36</sup> Κ. Μενουδάκου, *Περιβαλλοντική πολιτική...*, ο.π.

περιβαλλοντικής προστασίας, όπως αυτό καθιερώνεται στο άρθρο 24 Συντ., ήτοι τόσο το φυσικό, όσο και το οικιστικό αλλά και το πολιτιστικό περιβάλλον.

## ΜΕΡΟΣ Β΄: ΟΙ ΒΑΣΙΚΟΤΕΡΟΙ ΚΑΤΑΛΥΤΕΣ ΤΗΣ ΔΥΝΑΜΙΚΗΣ ΕΡΜΗΝΕΙΑΣ

Στις αμέσως επόμενες παραγράφους, καταγράφονται όλοι εκείνοι οι «πραγματικοί» παράγοντες που επιβάλλουν τη δική τους δυναμική και καθιστούν, κατ' επέκταση, αναγκαία, τη δυναμική ερμηνεία των κανόνων που διέπουν τις περιβαλλοντικές διαφορές. Πρόκειται, κυρίως, όπως θα αναδειχθεί στην συνέχεια, για εξελίξεις που συνδέονται τόσο με την (1) οικονομική πραγματικότητα (είτε αυτή εμφανίζεται υπό το μανδύα της «δημοσιονομικής αστάθειας», είτε υπό το μανδύα της «έντονης ανάπτυξης») όσο και με τις (2) κοινωνικές μεταβολές, (3) τις τεχνολογικές εξελίξεις αλλά και (4) με τις επιταγές των ευρωπαϊκών δικαστηρίων.

### 1. Οι οικονομικές συνθήκες

Είτε (ακτιβιστικά) φιλοπεριβαλλοντική, είτε περισσότερο «αγορακεντρική», η νομολογία του Ανώτατου Ακυρωτικού Δικαστηρίου δεν μπορεί σε καμία περίπτωση να θεωρηθεί αμετάβλητη και μη αναστρέψιμη<sup>37</sup>. Εξάλλου, εδώ ακριβώς συνίσταται και ο δυναμικός χαρακτήρας της τελευταίας, η εξέταση του οποίου αποτελεί αντικείμενο της παρούσας εργασίας. Σημαντικότατο καταλύτη εξελίξεων σε επίπεδο περιβαλλοντικής νομολογίας αποτελούν (και πιθανότατα θα συνεχίσουν να αποτελούν) οι οικονομικές εξελίξεις υπό τις οποίες αναπτύσσονται οι επιμέρους περιβαλλοντικές διαφορές που άγονται προς κρίση ενώπιον του ΣτΕ. Πιο συγκεκριμένα, είδαμε, εισαγωγικά, ότι η δημοσιονομική κρίση ήταν ένας από τους παράγοντες που οδήγησαν το Συμβούλιο της Επικρατείας να εγκαταλείψει τον ριζοσπαστικό περιβαλλοντισμό για να κατευθυνθεί προς έναν περιβαλλοντικό ρεαλισμό, σχετικοποιώντας σημαντικά τη νομολογία του περί «περιβαλλοντικού κεκτημένου»<sup>38</sup>.

Πέραν όμως των εκάστοτε οικονομικών δεδομένων, σημαντική επίδραση στον καθορισμό της νομολογιακής πορείας του Ανώτατου Ακυρωτικού Δικαστηρίου έχουν και οι εκάστοτε κοινωνικές συνθήκες ή -ορθότερα- ανάγκες, με προεξάρχουσα εκείνη της διασφάλισης εργασίας. Δεν είναι λίγες οι περιπτώσεις στις οποίες το ΣτΕ φαίνεται, στο πλαίσιο της γενικότερης εφαρμογής της «αρχής της πρακτικής εναρμόνισης» μεταξύ συγκρουόμενων αγαθών, να προσδίδει μεγαλύτερο βάρος στην ανάγκη κάλυψης ορισμένων κοινωνικών αναγκών, όπως -ενδεικτικά- η εργασία, έναντι της περιβαλλοντικής προστασίας<sup>39</sup>.

<sup>37</sup> Α. Τάττη, *Το Συμβούλιο της Επικρατείας ως επιχειρηματίας πολιτικής στην προστασία του περιβάλλοντος*, ΠερΔικ, 1/2013

<sup>38</sup> Κ. Γιαννακόπουλου, *Θα έχει η προστασία της υγείας...*, ο.π.

<sup>39</sup> βλ. χαρακτηριστικά ΣτΕ ΕΑ 398/2012 σκ. 9 (με την οποία το ΣτΕ έκρινε επί του ζητήματος της χωροθετησης των μεταλλείων Κασσάνδρας Χαλκιδικής) με την οποία έγινε δεκτό ότι «[...] η υλοποίηση της επένδυσης κρίνεται ιδιαίτερα συμφέρουσα για την εθνική οικονομία, λόγω της δημιουργίας νέων θέσεων απασχόλησης, πρωτογενώς και δευτερογενώς, σε περιοχή με υψηλά ποσοστά ανεργίας, αλλά και λόγω της απόδοσης μεγάλων χρηματικών ποσών στο Κράτος από τη φορολόγηση της δικαιούχου εταιρίας και κυρίως λόγω της ενίσχυσης των εξαγωγών και της θετικής επίδρασης στο ισοζύγιο συναλλαγών της Χώρας», για μια εκτενέστερη ανάλυση του ζητήματος βλ. Π. Καποτά- Θ. Σταυρόπουλου, *Αρχαία Σκουριά και σύγχρονες επενδύσεις. Περιβάλλον και ανάπτυξη σε συνθήκες οικονομικής κρίσης- Το παράδειγμα στις αποφάσεις ΣτΕ 1492/2013, ΣτΕ 1170/2013 και ΣτΕ (ΕΑ) 398/2012*, ΕφημΔΔ, 5/2013

Στις αμέσως επόμενες παραγράφους, γίνεται μια προσπάθεια καταγραφής και ανάλυσης ορισμένων από τις πλέον χαρακτηριστικές νομολογιακές υποθέσεις που καταδεικνύουν τη «δυναμική συνεισφορά» της κοινωνικοοικονομικής πραγματικότητας στο σκεπτικό των οικείων αποφάσεων του Ανώτατου Ακυρωτικού Δικαστηρίου.

### **1.1. Τα νέα εργαλεία χωρικού σχεδιασμού για την προσέλκυση επενδύσεων**

Με το άρθρο 10 του ν. 3986/2011<sup>40</sup>, που αποτέλεσε τον σχετικό νόμο εφαρμογής των μνημονιακών μέτρων που έλαβε η χώρα μας προς τον σκοπό της δημοσιονομικής αναπροσαρμογής, ρυθμίστηκε «[...] η διαδικασία πολεοδομικής ωρίμανσης των δημοσίων ακινήτων και η απόδοση σε αυτά βιώσιμης επενδυτικής ταυτότητας, με σκοπό την αξιοποίηση τους που συνιστά λόγο εντόνου δημοσίου συμφέροντος». Στην έννοια των «δημοσίων ακινήτων» που υπήχθησαν στο εφαρμοστικό πεδίο της εν λόγω διάταξης εντάχθηκε το σύνολο των ακινήτων εκείνων «που ανήκουν στην ιδιωτική περιουσία του Δημοσίου ή Ν.Π.Δ.Δ. ή Ο.Τ.Α. ή σε εταιρεία της οποίας το μετοχικό κεφάλαιο ανήκει εξ ολοκλήρου, άμεσα ή έμμεσα, στο Δημόσιο ή σε Ν.Π.Δ.Δ. ή σε Ο.Τ.Α.».

Δεν υπάρχει -ιστορικά- απολύτως καμία αμφιβολία ότι τα μέτρα δημοσιονομικής αναπροσαρμογής που έλαβε το Ελληνικό κράτος στις αρχές της δεκαετίας του 2010 και τα οποία έγιναν γνωστά ως «Μνημόνιο», υπήρξαν εξαιρετικά αμφιλεγόμενα και προκάλεσαν τεκτονικού τύπου ανακατατάξεις στο πολιτικό σκηνικό. Ωστόσο, ιδιαίτερα οι διατάξεις που θα αναλυθούν στην παρούσα ενότητα, οι οποίες αφορούσαν την εν γένει αξιοποίηση της περιουσίας του Ελληνικού Δημοσίου, δέχθηκαν τους περισσότερους «κραδασμούς». Οι αντιδράσεις που προκάλεσαν οι διατάξεις αυτές προκύπτουν γλαφυρά από τα Πρακτικά της συνεδρίασης της Ολομέλειας της Βουλής, οπότε και το σύνολο της τότε αντιπολίτευσης, στηλίτευσε συλλήβδην τον τρόπο με τον οποίον καταστρώθηκε το μοντέλο αξιοποίησης της δημόσιας περιουσίας. Πιο συγκεκριμένα, οι διατάξεις αυτές χαρακτηρίστηκαν από πολλούς ως μια «ειδική πολεοδομική νομοθεσία», με την οποία αποσκοπείται η «παράκαμψη της μέχρι τότε ισχύουσας πολεοδομικής νομοθεσίας», ενώ υποστηρίχθηκε ότι εισάγουν «μια απαράδεκτη φιλοσοφία, η οποία στο όνομα της επιτάχυνσης, του ευπώλητου, του “να κάνουμε γρήγορα τις δουλειές”, δίνει τα πάντα»<sup>41</sup>.

Από την άλλη πλευρά, της τότε πλειοψηφίας, οι κατηγορίες αυτές αποσοβήθηκαν με την επίκληση των εξαιρετικών λόγων δημοσίου συμφέροντος. Είναι εξαιρετικά ενδιαφέρον να παρατεθεί το εισαγωγικό κεφάλαιο της αιτιολογικής έκθεσης του σχετικού νόμου, στο οποίο επιχειρείται, ίσως για πρώτη φορά στα νομοθετικά χρονικά του Ελληνικού κράτους, μια συνολική- ιστορική καταγραφή της πορείας της Ελλάδας προς τη δημοσιονομική κρίση και γίνεται, παράλληλα, μια σημαντική ανάληψη της πολιτικής ευθύνης. Συγκεκριμένα, αναφέρεται ότι «η χώρα βρίσκεται σε βαθιά δημοσιονομική κρίση και σε κατάσταση οιονεί δημοσιονομικής εξάρτησης. Χρόνιες παθογένειες και δημοσιονομικές αστάθειες, σε συνδυασμό με ένα περιβάλλον πρωτοφανούς αβεβαιότητας στο διεθνές χρηματοπιστωτικό σύστημα, συντέλεσαν στο σταδιακό αποκλεισμό της Ελλάδας από τις πηγές διεθνούς δανεισμού και στην αδυναμία εξυπηρέτησης των δανειακών αναγκών της χώρας. Η χώρα μας ζει τη μεγαλύτερη

<sup>40</sup> ΦΕΚ Α' 152/01.07.2011

<sup>41</sup> βλ. Πρακτικά της ΡΕΣΤ' 29/06/2011 Συνεδρίασης, ΙΓ' ΠΕΡΙΟΔΟΣ (ΠΡΟΕΔΡΕΥΟΜΕΝΗΣ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ), Σύνοδος: Β', διαθέσιμα σε: [https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/a08fc2dd-61a9-4a83-b09a-09f4c564609d/es110629-30\\_1.doc](https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/a08fc2dd-61a9-4a83-b09a-09f4c564609d/es110629-30_1.doc)

κρίση της πρόσφατης ιστορίας της. Μια κρίση η οποία έχει προκύψει λόγω της δικής μας διαχρονικής ευθύνης, αλλά και λόγω του παραλογισμού του διεθνούς οικονομικού συστήματος και της απουσίας διεθνούς οικονομικής διακυβέρνησης. Τα προβλήματα της χώρας είναι διαχρονικά και βαθιά. Αφορούν τη διάρθρωση της ελληνικής κοινωνίας, το μοντέλο ανάπτυξης, τη σχέση κράτους και οικονομίας, το γεγονός ότι στην Ελλάδα ιστορικά προηγήθηκε το κράτος χωρίς να βασίζεται σε ισχυρή κοινωνική συγκρότηση, πράγμα που οδήγησε σε απολύτως κρατικοδίαιτη οικονομία. Επιπλέον, η έλλειψη προνοητικότητας και η επανάπαυση που επικράτησαν τα τελευταία 40 χρόνια, και βέβαια η όψιμη αναξιοπιστία έναντι των εταίρων μας στην Ε.Ε. ως προς την πραγματική δημοσιονομική κατάσταση της χώρας επιδείνωσαν την κατάσταση και την οδήγησαν σε κρίσιμο σημείο»<sup>42</sup>.

Οι ίδιοι λόγοι, αυτοί που αφορούσαν την συνδρομή λόγων δημοσίου συμφέροντος, χρησιμοποιήθηκαν και για τη «δικαιολόγηση» των διατάξεων που μας αφορούν και που σχετίζονται με τις αξιοποίηση της δημόσιας περιουσίας. Ειδικότερα, υποστηρίχθηκε ότι «το εγχείρημα της αξιοποίησης των δημοσίων ακινήτων απαιτεί κατάλληλο, σταθερό και αποτελεσματικό πλαίσιο κανόνων και διαδικασιών και υπέρβαση των χωροθετικών ακαμψιών και εμποδίων καθώς και των γραφειοκρατικών αγκυλώσεων που συχνά υπονομεύουν την προσέλκυση επενδύσεων στη χώρα μας. Τον σκοπό αυτό υπηρετούν οι διατάξεις του κεφαλαίου αυτού, με τις οποίες ρυθμίζεται το κρίσιμο ζήτημα της πολεοδομικής ωρίμανσης και της απόδοσης βιώσιμης επενδυτικής ταυτότητας στα δημόσια ακίνητα, με σκοπό την αξιοποίησή τους που συνιστά λόγο δημοσίου συμφέροντος»<sup>43</sup>.

Αυτή η «πολεοδομική ωρίμανση» των ακινήτων, η οποία ανήχθη από τον τότε νομοθέτη σε λόγο «δημοσίου συμφέροντος» καταστρώθηκε μέσα από ένα ιδιαίτερο μοντέλο θέσπισης ειδικών χωρικών εργαλείων για τις περιπτώσεις των προς αξιοποίηση δημοσίων ακινήτων. Τα εν λόγω εργαλεία ονομάστηκαν Ειδικά Σχέδια Χωρικής Ανάπτυξης Δημοσίων Ακινήτων (ΕΣΧΑΔΑ). Πρόκειται, κατ' ουσίαν για ειδικότερες περιπτώσεις Ειδικών Πολεοδομικών Σχεδίων με τα οποία προσδίδεται μια συγκεκριμένη «επενδυτική ταυτότητα» στο εκάστοτε ακίνητο, η οποία, με την σειρά της, λειτουργεί ως «θέλυτρο» για τους υποψήφιους επενδυτές. Πιο συγκεκριμένα, τα σχέδια αυτά περιλαμβάνουν, σύμφωνα με το άρθρο 12 του σχετικού νόμου α) τον βασικό χωρικό προορισμό (επενδυτική ταυτότητα) του προς αξιοποίηση ακινήτου, δηλαδή την υπαγωγή σε μία εκ των γενικών κατηγοριών χρήσεων γης και όρων δόμησης που ορίζονται στο άρθρο 11 του ίδιου νόμου, β) τις ειδικότερες χρήσεις γης που επιτρέπονται στην έκταση του προς ανάπτυξη ακινήτου και τους τυχόν πρόσθετους περιορισμούς που αποσκοπούν στον έλεγχο της έντασης κάθε χρήσης, γ) τους ειδικούς όρους και περιορισμούς δόμησης του προς αξιοποίηση ακινήτου, δ) ειδικές ζώνες προστασίας και ελέγχου στα οριοθετούμενα ακίνητα, εφόσον απαιτείται, στις οποίες μπορεί να επιβάλλονται ειδικοί όροι και περιορισμοί στις χρήσεις γης, στη δόμηση και στην εγκατάσταση και άσκηση δραστηριοτήτων και λειτουργιών καθώς και ε) τους περιβαλλοντικούς όρους του σχεδίου, σύμφωνα με την κατά νόμο προβλεπόμενη στρατηγική μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων, η οποία καταρτίζεται και δημοσιοποιείται κατά τα οριζόμενα στην επόμενη παράγραφο.

<sup>42</sup> βλ. Αιτιολογική έκθεση του ν. 3986/2010, διαθέσιμη σε: <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/e-mesostra-eis.pdf>

<sup>43</sup> βλ. Αιτιολογική έκθεση, ο.π.

Τα εν λόγω εργαλεία χωρικού σχεδιασμού, έχουν, πράγματι, χρησιμοποιηθεί πολλακίς μέχρι σήμερα, σε επιμέρους κατηγορίες δημοσίων ακινήτων. Χαρακτηριστικά αναφέρονται το ΕΣΧΑΔΑ για την περιοχή του Αστέρα Βουλαγμένης, της παραλίας «Αφάντου» στη Ρόδο, του ακινήτου της πρώην Αμερικανικής Βάσης Γουρνών στο Ηράκλειο Κρήτης, της «Κασσιόπης» στην Κέρκυρα, του Αγίου Ιωάννη Σιθωνίας καθώς και του Παλιουρίου στη Χαλκιδική κτλ.

Πέραν, ωστόσο, των ΕΣΧΑΔΑ, που αποσκοπούν αποκλειστικά και μόνο στην κατάσχεση ενός συγκεκριμένου μοντέλου αξιοποίησης της δημόσιας περιουσίας, ο νομοθέτης έχει καθιερώσει και άλλες μορφές «ειδικών» χωρικών σχεδίων που αποσκοπούν στην προσέλκυση επενδυτικού ενδιαφέροντος. Πρόκειται, ουσιαστικά, για «λειτουργικούς χωρικούς υποδοχείς»<sup>44</sup> που αποτελούν υβριδικές μορφές χωρικού σχεδιασμού, κατάλληλες να προσφέρουν το αναγκαίο νομικό πλαίσιο για αναπτυξιακά σχέδια «οργανωμένης υποδοχής τουριστικών δραστηριοτήτων» και στις οποίες κατατάσσονται, σύμφωνα με το άρθρο 1 του ν. 4179/2013, οι Περιοχές Ολοκληρωμένης Τουριστικής Ανάπτυξης (ΠΟΤΑ) του ν. 2545/1997, οι Περιοχές Οργανωμένης Ανάπτυξης Παραγωγικών Δραστηριοτήτων Τουρισμού (ΠΟΑΠΔ, του ν. 2742/1999), οι Περιοχές Ρυθμιζόμενης Πολεοδόμησης (ΠΕΡΠΟ, του ν. 2508/1997), τα Ειδικά Σχέδια Χωρικής Ανάπτυξης Στρατηγικών Επενδύσεων (ΕΣΧΑΣΕ) του ν. 3894/2010, καθώς και τα Σύνθετα Τουριστικά Καταλύματα (που εισήχθησαν εκ νέου με τις διατάξεις των άρθρων 8 επ. του ν. 2002/2011 και 1 του ν. 4276/2014).

Οι εν λόγω κατηγορίες ειδικών χωρικών σχεδίων δεν άργησαν να αχθούν ενώπιον του Ανωτάτου Διοικητικού Δικαστηρίου προς κρίση. Το τελευταίο, αποφαινόταν (και αποφαίνεται) επί της συνταγματικότητας των σχεδίων αυτών όχι μόνο σε επίπεδο ακυρωτικής δίκης αλλά και κατ' ενάσκηση της κατ' άρθρο 95 παρ. 1 περ. δ' Συντ. γνωμοδοτικής του αρμοδιότητας επί των κανονιστικών διαταγμάτων. Η στάση του ΣτΕ απέναντι σε αυτού του είδους τα χωρικά σχέδια απέκτησε ακόμη εντονότερο ενδιαφέρον μετά την έναρξη της δημοσιονομικής κρίσης στη χώρα μας, στο βαθμό που το τελευταίο κλήθηκε να κάνει εξαιρετικά λεπτές σταθμίσεις μεταξύ του δημοσίου (δημοσιονομικού) συμφέροντος και της περιβαλλοντικής προστασίας. Μπορεί, δε, ευλόγως να υποστηριχθεί ότι στο πλαίσιο των παραπάνω σταθμίσεων, τα ταμειακά συμφέροντα του δημοσίου αλλά και η διασφάλιση της οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης της Ελλάδας, φάνηκε ότι βάρυναν ιδιαίτερα στις σχετικές κρίσεις του Ανωτάτου Διοικητικού Δικαστηρίου. Αυτού του είδους η ευαισθησία του ΣτΕ προς το «αναπτυξιακό» δημόσιο συμφέρον<sup>45</sup> διαπνέει αρκετές αποφάσεις και Πρακτικά Επεξεργασίας του τελευταίου επί των επιμέρους χωρικών σχεδίων, με χαρακτηριστικότερα εκείνα για τα Αστέρια Γλυφάδας, την «Ίτανο Γαία» στο Κάβο Σίδερο του Λασιθίου, καθώς και πληθώρα Πρακτικών Επεξεργασίας για ΕΣΧΑΔΑ και ΕΣΧΑΣΕ τουριστικού χαρακτήρα<sup>46</sup>.

Πράγματι, η συντριπτική πλειοψηφία των εν λόγω χωρικών σχεδίων εγκρίθηκαν από το ΣτΕ, το οποίο έλαβε πρωτίστως υπόψη τον χαρακτήρα έντονου δημοσίου συμφέροντος που εξυπηρετείται με αυτά<sup>47</sup>. Χαρακτηριστικότερες περιπτώσεις αποτελούν τα ΕΣΧΑΔΑ Ξενίας

<sup>44</sup> Δ. Μέλισσα, *Το τοπικό χωρικό σχέδιο και το ειδικό χωρικό σχέδιο*, σελ. 309, εκδ. ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, 2019

<sup>45</sup> Κ. Γώγου, *Σύνθετα τουριστικά καταλύματα σε δάση και δασικές εκτάσεις- Με αφορμή τα Πρακτικά Επεξεργασίας ΣτΕ 234/2017 και 53/2018*, ΠερΔικ, 1/2020

<sup>46</sup> Κ. Γώγου, *Σύνθετα τουριστικά καταλύματα...*, οπ.π.

<sup>47</sup> Κ. Γώγου, *Οικονομική κρίση και οικιστικό περιβάλλον στη νομολογία του ΣτΕ*, το έργο αποτελεί προδημοσίευση από το Σεμινάριο Συνταγματικών Θεσμών στη μνήμη του Γιώργου Παπαδημητρίου, με τίτλο «*Οικονομική κρίση και περιβάλλον*», διαθέσιμο σε: <https://nomosphysis.org.gr/14908/oikonomiki-krisi-kai-oikistiko-perivallon-sti-nomologia-toy-ste/>

Παλιουρίου και Κασσιώπειας<sup>48</sup> κατά την επεξεργασία των οποίων έγινε δεκτό από το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο ότι «το πρόγραμμα αποκρατικοποιήσεων, μέρος του οποίου αποτελεί η αξιοποίηση των δημοσίων ακινήτων της ιδιωτικής περιουσίας του Ελληνικού Δημοσίου εξυπηρετεί, κατά τη βούληση του νομοθέτη “σκοπούς υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος”». Οι λόγοι αυτοί, που ταυτίστηκαν, όπως έχει ήδη εκτεθεί, με την ανάγκη οικονομικής επανάκαμψης του Ελληνικού Κράτους, οδήγησαν το ΣτΕ σε μια αναθεώρηση των μέχρι τότε νομολογιακών του θέσεων αναφορικά με την προστασία τόσο του φυσικού, όσο και του οικιστικού περιβάλλοντος, όπως θα εκτεθεί αμέσως κατωτέρω.

### **1.1.1. Τα νέα επενδυτικά-χωρικά εργαλεία και η σχέση τους με τη δασική προστασία**

Ίσως, όμως, η πλέον «φιλοεπενδυτική» κρίση του ΣτΕ ήταν εκείνη που αφορούσε τη χωροθέτηση Περιοχής Ολοκληρωμένης Τουριστικής Ανάπτυξης στην Αταλάντη Φθιώτιδας και η οποία αποτυπώθηκε στο Πρακτικό Επεξεργασίας 53/2018. Το βασικό διακύβευμα της εν λόγω υπόθεσης σχετιζόταν με το αν μπορεί να θεωρηθεί επιτρεπτή η χωροθέτηση Σύνθετου Τουριστικού Καταλύματος, ήτοι η -εν ευρεία εννοία- οικιστική ανάπτυξη σε περιοχές με δασικό χαρακτήρα.

Η σχέση της νομολογίας του ΣτΕ με την οικιστική ανάπτυξη εκτάσεων με δασικό χαρακτήρα είναι εξαιρετικά μακρά. Όπως εκτίθεται αναλυτικά κατωτέρω, προκειμένου να μπορεί να θεωρηθεί επιτρεπτή, με βάση το άρθρο 24 Συντ., όπως αυτό ερμηνεύεται από τη νομολογία του Ανωτάτου Διοικητικού Δικαστηρίου, θα πρέπει να συντρέχει λόγος υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος που να δικαιολογεί την εν λόγω επέμβαση. Ωστόσο, τέτοιος λόγος, ουδέποτε θεωρείται, σύμφωνα με την πάγια νομολογία του ΣτΕ η «οικιστική αξιοποίηση». Ειδικότερα, γίνεται δεκτό ότι «προέχουσα χρήση [...] ουδέποτε αποτελεί η αξιοποίηση δασικού χαρακτήρα εκτάσεων για οικιστικούς σκοπούς, οι οποίοι δεν συνιστούν λόγους υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος, που θα δικαιολογούσαν τη μεταβολή του προορισμού του δάσους» (βλ. ΣτΕ 2855/2003 Ολομ., πρβλ. 533/2003 Ολομ., 3754/1981 Ολομ.). Στην ίδια άποψη, περί της μη συνδρομής λόγων δημοσίου συμφέροντος στην περίπτωση της «οικιστικής αξιοποίησης» καταλήγει και η θεωρία<sup>49</sup>.

Η αντίληψη του Ανωτάτου Διοικητικού Δικαστηρίου σε σχέση με το ζήτημα της οικιστικής αξιοποίησης εκτάσεων με δασικό χαρακτήρα, αποτυπώθηκε εξαιρετικά γλαφυρά στην απόφαση ΣτΕ Ολ. 685/2019 για τις λεγόμενες «οικιστικές πυκνώσεις». Με την απόφαση αυτή, το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο παγίωσε τη νομολογιακή του κατεύθυνση όπως αυτή περιεγράφηκε αμέσως ανωτέρω, κρίνοντας ότι «η συνταγματική υποχρέωση διαφύλαξης του εν γένει δασικού πλούτου της χώρας καθιστά κατ' εξαίρεση μόνον επιτρεπτή τη μεταβολή της μορφής των δασικού χαρακτήρα εκτάσεων, εφόσον προέχει για την εθνική οικονομία η αγροτική εκμετάλλευση ή άλλη χρήση, επιβαλλόμενη από λόγους δημοσίου συμφέροντος, ενώ ουδέποτε αποτελεί προέχουσα χρήση η αξιοποίηση δασικού χαρακτήρα εκτάσεων για οικιστικούς σκοπούς,

<sup>48</sup> βλ. μεταξύ άλλων ΣτΕ 2025/2015, ΣτΕ Ολ. 3874/2014

<sup>49</sup> Δ. Παπαστερίου, *Αντισυνταγματικό μόρφωμα οι οικιστικές πυκνώσεις- Συμβολή στην ΣτΕ Ολ. 685/2019*, ΠερΔικ, 1/2019 όπου αναφέρεται (βλ. υποσημείωση 65) ότι: « Πράγματι, δεν υπάρχει δημόσιο συμφέρον στη συγκεκριμένη περίπτωση. Προέχουσα χρήση ουδέποτε (απόλυτα διανγές) αποτελεί η αξιοποίηση δασικού χαρακτήρα εκτάσεων (δηλαδή εκτάσεων με την ευρεία του όρου σημασία) για οικιστικούς σκοπούς, πολύ περισσότερο η αξιοποίηση για τις λεγόμενες «οικιστικές πυκνώσεις». Ενδεικτικά: Στη νομολογία το δημόσιο συμφέρον κλιμακώνεται: ύψιστο, σπουδαίο, σοβαρό, όλως εξαιρετικό, υπέρτερο, εξαιρετικό, όλως εξαιρετικό, «δημόσιου συμφέροντος ή εξυπηρέτηση ζωτικής ανάγκης», βλ. και Γ. Σιούτη, *Ο θρίαμβος της λογικής: αναδάσωση και ΑΠΕ*, σε ΤιμΤομ για Κ. Μενουδάκο, σελ. 92

*οι οποίοι δεν συνιστούν λόγους υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος, που θα δικαιολογούσαν τη μεταβολή του προορισμού του δάσους».*

Στην περίπτωση της ΠΟΤΑ Αταλάντης, το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο, βρέθηκε - δεδομένων και των οικονομικοκοινωνικών συνθηκών- ενώπιον του ερωτήματος αν η εγκατάσταση ενός υποδοχέα παραγωγικών δραστηριοτήτων και συγκεκριμένα σύνθετων τουριστικών καταλυμάτων, συνιστά λόγο υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος ικανό να δικαιολογήσει (παρά τον χαρακτήρα του ως «οικιστικής αξιοποίησης») την επέμβαση σε έκταση με δασικό χαρακτήρα.

Στο Τμήμα Διακοπών ΣτΕ ΠΕ 234/2017 διατυπώθηκε ισχυρή μειοψηφία, που εδραίωσε την πεποίθησή της πάνω σε εξαιρετικά βάσιμα επιχειρήματα και η οποία ήταν, εν πολλοίς, αποτέλεσμα της υφιστάμενης νομολογίας του Ανώτατου Διοικητικού Δικαστηρίου. Η άποψη αυτή, αντιπαραβάλλει την προστασία που παρέχει ο συνταγματικός νομοθέτης σε δάση και δασικές εκτάσεις, την οποία θεωρεί αυξημένη, με την γενική συνταγματική υποχρέωση προστασίας του φυσικού περιβάλλοντος, η οποία γίνεται αντιληπτή από την ίδια άποψη ως πλέον ελαστική και δεκτική περισσότερων οικονομικών και κοινωνικών σταθμίσεων, εις τρόπον ώστε να διασφαλίζεται η αρχή της βιώσιμης οικονομικής ανάπτυξης. Κατά την ίδια, όμως, άποψη, οι μείζονες τουριστικές επενδυτικές πρωτοβουλίες, δεν αποτελούν παρά «οιονεί» μοντέλα οικιστικής αξιοποίησης, τα οποία εμπίπτουν στον νομολογιακό κανόνα απαγόρευσης της οικιστικής ανάπτυξης στα δάση και τις δασικές εκτάσεις. Η μειοψηφήσασα γνώμη επισημαίνει συναφώς ότι η συνταγματική απαγόρευση κατατείνει στην προστασία του δάσους ως οικοσυστήματος, η οικολογική λειτουργία του οποίου χάνεται οριστικά με την ανοικοδόμηση των Σύνθετων Τουριστικών Καταλυμάτων.

Ωστόσο, η γνώμη που επικράτησε στο Πρακτικό Επεξεργασίας του Τμήματος Διακοπών (234/2017) και υιοθετήθηκε σε εκείνο της Ολομέλειας, ΣτΕ ΠΕ 53/2018, αποδέχεται τη συνταγματικότητα της επίμαχης διάταξης, καθώς κρίνει ότι η ανάπτυξη του τουρισμού με σύγχρονες μορφές τουριστικών εγκαταστάσεων, όπως είναι τα Σύνθετα Τουριστικά Καταλύματα, αποτελεί λόγο «εντόνου δημοσίου συμφέροντος», υπό την έννοια των προστατευτικών του δάσους συνταγματικών διατάξεων. Η κρατήσασα γνώμη συμμαρτυρεί έτσι τη μέριμνα του νομοθέτη για την προώθηση νέων μορφών τουρισμού, οι οποίες εκτιμάται ότι θα επιφέρουν την επιμήκυνση της τουριστικής περιόδου και τη δημιουργία θέσεων εργασίας σε εγκαταστάσεις «μεγάλου και πολυτελούς τουρισμού», τον οποίο επιθυμεί να υποστηρίξει η Διοίκηση και υιοθετεί ο οικείος χωροταξικός σχεδιασμός<sup>50</sup>.

### ***1.1.2. Τα νέα επενδυτικά-χωρικά εργαλεία και η σχέση τους με το «πολεοδομικό κεκτημένο»***

Από τη νομολογία του Ανωτάτου Διοικητικού Δικαστηρίου, η θεωρία έχει «εξαγάγει» επιμέρους περιπτώσεις «κεκτημένων». Πρόκειται, ουσιαστικά, για νομολογιακούς κανόνες που θέτει το ΣτΕ σε σχέση με την προστασία επιμέρους εκφάνσεων της κρατικής δράσης. Σε αυτού του είδους τα «κεκτημένα», όπως αυτά έχουν χαρακτηριστεί από τη θεωρία,

<sup>50</sup> Κ. Γώγου, *Σύνθετα τουριστικά καταλύματα...*, οπ.π.



περιλαμβάνονται το πολιτιστικό<sup>51</sup>, το κοινωνικό<sup>52</sup>, το υγειονομικό<sup>53</sup> και το περιβαλλοντικό<sup>54</sup> κερτημένο. Στην πραγματικότητα, ωστόσο, όλες οι περιπτώσεις «κεκτημένων» που εκτέθηκαν αμέσως παραπάνω, αντλούν τον χαρακτηρισμό τους ως τέτοια από απόψεις που υποστηρίζονται σε θεωρητικό επίπεδο, χωρίς απολύτως κανένα -άμεσο- νομολογιακό έρεισμα. Με άλλα λόγια, οι αναφορές της νομολογίας του ΣτΕ στις κατηγορίες των «κεκτημένων» που αναφέρθηκαν είναι μόνον έμμεσες και μπορούν να συναχθούν από το συνολικό περιεχόμενο της εκάστοτε απόφασης.

Τούτο, ωστόσο, δεν ισχύει για την περίπτωση του «πολεοδομικού κερτημένου». Το τελευταίο συνιστά ήδη από τη δεκαετία του 1980 την μοναδική περίπτωση «κεκτημένου» για την οποία γίνεται ρητή αναφορά από τη νομολογία του ΣτΕ. Το «πολεοδομικό κερτημένο», όπως έχει καθιερωθεί από τη νομολογία του ΣτΕ, αναφέρεται στο γεγονός ότι σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 24 παρ. 1 και 2 του Συντάγματος, το περιεχόμενο κάθε νέας πολεοδομικής ρύθμισης δεν μπορεί να συνίσταται στην επιδείνωση του υπάρχοντος φυσικού, πολιτιστικού και οικιστικού περιβάλλοντος, αλλά μόνο στη βελτίωση των υφιστάμενων συνθηκών και όρων διαβίωσης των κατοίκων<sup>55</sup>. Στην έννοια, δε, της «πολεοδομικής ρύθμισης» υπάγονται τόσο οι τυπικοί νόμοι, όσο και οι κανονιστικές διοικητικές ρυθμίσεις διά των οποίων μεταβάλλεται το υφιστάμενο πολεοδομικό καθεστώς<sup>56</sup>.

Από την προσέγγιση αυτή προκύπτει ότι η νομολογιακή κατασκευή του «πολεοδομικού κερτημένου» ερείδεται σε μια ευρύτερη διαδικασία σύγκρισης μεταξύ διαφορετικών πολεοδομικών καθεστώτων. Τουτέστιν, εξετάζεται κατά πόσον οι εκάστοτε νέες πολεοδομικές ρυθμίσεις που άγονται προς εξέταση ενώπιον του Ακυρωτικού Δικαστηρίου μεταβάλλουν επί τα χείρω το πολεοδομικό καθεστώς που ίσχυε μέχρι και πριν την εν λόγω μεταβολή και κατ' επέκταση επιδεινώνουν τους όρους διαβίωσης των πολιτών της εκάστοτε περιοχής. Η εξέταση αυτή δεν συνιστά παρά μια ειδικότερη, νομολογιακής προέλευσης, μορφή διασφάλισης του γενικότερου συμφέροντος<sup>57</sup>. Σημειώνεται ότι η έννοια του πολεοδομικού κερτημένου καθιερώθηκε με την απόφαση της Ολομέλειας του ΣτΕ 10/1988. Μια απόφαση με την οποία πακτώθηκε η αλλαγή πλεύσης του Ακυρωτικού Δικαστηρίου ως προς την ευρύτερη διαδικασία του χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού και η οποία έχει χαρακτηριστεί από τμήμα της θεωρίας ως «κοσμοϊστορική»<sup>58</sup>.

Από το 1988, οπότε και καθιερώθηκε για πρώτη φορά στη νομολογία του Ανωτάτου Διοικητικού Δικαστηρίου η έννοια του πολεοδομικού κερτημένου, το ΣτΕ ακολούθησε μια -

---

<sup>51</sup> Δ. Παπαπετρόπουλου, *Προστασία της αρχαιολογικής και νεότερης πολιτιστικής κληρονομιάς*, σελ. 35, εκδ. ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, 2017

<sup>52</sup> Σ. Κτιστάκη, *Η επίδραση της οικονομικής κρίσης στα κοινωνικά δικαιώματα*, Επιθεώρησις Δικαίου Κοινωνικής Ασφαλίσεως, Τεύχος 4/635

<sup>53</sup> Ι. Ιγγλεζάκη, *Κοινωνικό Κράτος Δικαίου*, σελ. 134 επ., εκδ. ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, 2005

<sup>54</sup> Ι. Καράκωστα, *Απειλούμενη συνταγματική παραβίαση του περιβαλλοντικού κερτημένου- Το άρθρο 24 του Συντάγματος μη αναθεωρητέα διάταξη*, Νομικό Βήμα, 2001, σελ. 164

<sup>55</sup> Α. Παπαπετρόπουλου, *Χωροταξικός και Πολεοδομικός σχεδιασμός*, σελ. 27, εκδ. ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ, 2018

<sup>56</sup> Ε. Κοντιάδη, *Η συνταγματική διαρρύθμιση της σχέσης μεταξύ προστασίας του πολιτιστικού περιβάλλοντος και δικαιώματος της ιδιοκτησίας. Σκέψεις με αφορμή τον νόμο 3028/2002*, σε: *Η πολιτιστική κληρονομιά και το Δίκαιο*, σελ. 97, εκδ. ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, 2004

<sup>57</sup> Κ. Παπαδόπουλου, *Το συνταγματικό δικαίωμα στο πολιτιστικό περιβάλλον και η σχέση του με έτερα συνταγματικά δικαιώματα*, ΠερΔικ, 3/2017

<sup>58</sup> Π. Γαλάνη, *Επιτρεπτές επεμβάσεις σε αναδασωτέες εκτάσεις: με το βλέμμα στο μέλλον ή στο παρελθόν;*, ΠερΔικ, 1/2019

κατ' αρχήν- απόλυτη στάση σε σχέση με την απαγόρευση μεταβολής του πολεοδομικού καθεστώτος επί τα χείρω. Όπως όμως και σε άλλες περιπτώσεις, έτσι και αναφορικά με την αρχή του πολεοδομικού κεκτημένου, η νομολογία του ακυρωτικού δικαστηρίου δεν άργησε να βρεθεί απέναντι στην πραγματικότητα, όπως αυτή είχε διαμορφωθεί από την οικονομική κρίση. Έτσι, όπως και σε πληθώρα άλλων υποθέσεων (εκ των οποίων κάποιες ήδη αναλύθηκαν και κάποιες θα αναλυθούν στην συνέχεια), το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο ανήγαγε την ανάγκη εξισορρόπησης των δημοσιονομικών ελλειμμάτων του ελληνικού κράτους σε λόγο υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος και δικαιολόγησε νομολογιακές «εκπτώσεις» οι οποίες, πριν από μερικές δεκαετίες, θα φάνταζαν απίθανες.

Στον πυρήνα της σχέσης μεταξύ πολεοδομικού κεκτημένου και δημοσίου συμφέροντος βρέθηκαν συχνά τα διάφορα είδη πολεοδομικού ή χωροταξικού σχεδιασμού. Όπως ήδη αναλύθηκε, η βασική στόχευση των εν λόγω σχεδίων ήταν αναπτυξιακή. Με άλλες λέξεις, μέσω των σχεδίων αυτών επιδιώχθηκε η πολεοδομική «τακτοποίηση» αξιοποιήσιμων ακινήτων προκειμένου αυτά να αποκτήσουν πρόσθετη εμπορική αξία και να μπορέσουν να μεταβιβαστούν έναντι (ενίοτε υψηλών ανταλλαγμάτων) σε ιδιωτικούς φορείς. Τελικός σκοπός ήταν τα ανταλλάγματα αυτά να καταλήγουν στα ταμεία του κράτους προς τον σκοπό ικανοποίησης του δημόσιου χρέους. Έτσι, στο πεδίο των νεότευκτων χωρικών σχεδίων (βλ. ΕΣΧΑΔΑ, ΕΣΧΑΣΕ κτλ.) αναπτύχθηκε μια έντονη αντιπαράθεση μεταξύ αφενός μεν της αρχής του πολεοδομικού κεκτημένου (στον βαθμό που με τα εν λόγω σχέδια θα μπορούσαν, δυνητικά, να εισαχθούν επί τα χείρω μεταβολές του πολεοδομικού καθεστώτος) και αφετέρου του δημοσίου συμφέροντος<sup>59</sup> (στον βαθμό που τα εν λόγω σχέδια κατέτειναν πρωτίστως στην εξυπηρέτησή του).

Μια από τις πλέον χαρακτηριστικές αποφάσεις του Ανωτάτου Διοικητικού Δικαστηρίου, στο πλαίσιο της οποίας αποτυπώθηκε η «διαπλοκή» μεταξύ της αρχής του πολεοδομικού κεκτημένου και της ανάγκης πρόταξης του δημοσίου συμφέροντος είναι η ΣτΕ Ολ. 1305/2019 αναφορικά με τη νομιμότητα του Σχεδίου Ολοκληρωμένης Ανάπτυξης του Μητροπολιτικού Πόλου Ελληνικού- Αγίου Κοσμά (Ελληνικό). Σε μια απόφαση η οποία *prima facie* μπορεί να θεωρηθεί ότι πρόταξε την οικονομική ανάπτυξη έναντι της προστασίας του περιβάλλοντος<sup>60</sup>, έγινε δεκτό ότι -με τη συνδρομή ορισμένων προϋποθέσεων- μπορεί να θεωρείται συνταγματικώς επιτρεπτή η επί τα χείρω μεταβολή του υφιστάμενου πολεοδομικού καθεστώτος. Πιο συγκεκριμένα, έγινε δεκτό ότι «*οι διατάξεις αυτές [του άρθρου 24 Συντ.], με τις οποίες έχει αναχθεί σε συνταγματικά προστατευόμενη αξία το φυσικό και πολιτιστικό περιβάλλον, απευθύνουν επιταγές στο νομοθέτη να ρυθμίσει τη χωροταξική ανάπτυξη και πολεοδομική διαμόρφωση της χώρας με βάση ορθολογικό σχεδιασμό, στο πλαίσιο του οποίου κάθε εισαγόμενη ρύθμιση πρέπει να υιοθετείται βάσει χωροταξικών και πολεοδομικών κριτηρίων, σύμφωνα με τη φυσιογνωμία, τις ιδιαιτερότητες και τις ανάγκες κάθε περιοχής, και να αποσκοπεί στη βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης του πληθυσμού. Η επί το δυσμενέστερο*

<sup>59</sup> βλ. χαρακτηριστικά ΣτΕ 1415/2013: «*Από δε τις αιτιολογικές εκθέσεις των μεταγενέστερων νόμων 3985/2011 και 3986/2011, των οποίων αποσπάσματα παρατίθενται στην έκτη και στην έβδομη σκέψη, συνάγεται ότι το πρόγραμμα αποκρατικοποιήσεων απετέλεσε στη συνέχεια αντικείμενο εντόνου ενδιαφέροντος του νομοθέτη, ο οποίος εκτιμά ότι με τη συγκέντρωση δημοσίων εσόδων από την επιτυχημένη εφαρμογή του εν λόγω προγράμματος θα ενισχυθεί αποφασιστικά η προσπάθεια διαχείρισης του δημοσίου χρέους και η αποκατάσταση της αξιοπιστίας της Ελληνικής Δημοκρατίας έναντι των εταίρων και δανειστών της. Συνεπώς, οι διατάξεις του ν. 3986/2011 εξυπηρετούν «σκοπούς υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος».*

<sup>60</sup> Σ. Κουστένη, *Ελληνικό- Υπαγωγή της έκτασης στο πρόγραμμα ιδιωτικοποιήσεων*, ΠερΔικ, 2/2019

μεταβολή των συνθηκών αυτών δεν είναι, κατά τους εν λόγω συνταγματικούς κανόνες, ανεκτή, παρά μόνον εάν επιβάλλεται από εξαιρετικούς λόγους δημοσίου συμφέροντος κατόπιν σχετικής σταθμίσεως από τον τυπικό ή κανονιστικό νομοθέτη [...]. Ο κανόνας αυτός ισχύει και ως προς τις χρήσεις γης, δηλαδή ως προς ουσιώδες στοιχείο της επιβαλλόμενης, κατά το άρθρο 24 του Συντάγματος, ορθολογικής χωροταξίας και πολεοδομίας, ο δε καθορισμός ή η τροποποίησή τους πρέπει, ομοίως, να επιχειρείται δυνάμει γενικών και αντικειμενικών κριτηρίων, συναπτομένων προς τον σεβασμό του περιβάλλοντος, την ασφάλεια, την υγιεινή και αισθητική και την λειτουργικότητα των πόλεων και οικισμών [...]. Κατά συνέπεια, και του καθεστώτος των χρήσεων γης η επιδείνωση είναι συνταγματικώς ανεκτή μόνον κατ' εξαίρεση και εφόσον συντρέχουν, κατά τα προαναφερόμενα, ειδικοί λόγοι δημοσίου συμφέροντος, η συνδρομή των οποίων πρέπει, ομοίως, να τεκμηριώνεται από ειδική επιστημονική μελέτη με βάση τα πορίσματα των επιστημών της χωροταξίας και της πολεοδομίας[...], πάντοτε δε εντός των πλαισίων που χαράσσει ο υπερκείμενος χωροταξικός ή, εφόσον υπάρχει, πολεοδομικός σχεδιασμός.

Από τα παραπάνω προκύπτει ότι, με «όχημα» το δημόσιο συμφέρον, η νομολογία του ΣτΕ κινείται στην κατεύθυνση της σχετικοποίησης του, μέχρι πρότινος, απόλυτου χαρακτήρα που η ίδια είχε προσδώσει στην αρχή του «πολεοδομικού κεκτημένου». Πρόκειται, ίσως, αφενός μεν για μια συνολική αλλαγή αντίληψης ως προς τα κριτήρια εκείνα που καθιστούν τον εκάστοτε χωρικό σχεδιασμό «ορθολογικό» ή μη και αφετέρου για μια ευρύτερη προσπάθεια προσαρμογής στις νέες ανάγκες (ιδίως οικονομικές και κοινωνικές) που προέκυψαν μετά την πρωτοφανή δημοσιονομική κρίση που μάστιξε τη χώρα μας από το 2009 και εντεύθεν. Η τελευταία αυτή προσπάθεια, αποτυπώνεται γλαφυρά και στην απόφαση ΣτΕ Ολ. 1305/2019 για τη νομιμότητα του χωρικού σχεδιασμού του Ελληνικού.

## **1.2 Οι πάγιες νομολογιακές θέσεις για τη δασική προστασία, αντιμέτωπες με τις ραγδαίες οικονομικές εξελίξεις**

Η προσαρμοστικότητα και η ευελιξία του ακυρωτικού δικαστή δεν περιορίστηκαν, παρόλα αυτά, μόνο στο πεδίο του χωροταξικού και πολεοδομικού δικαίου αλλά επηρέασαν -άμεσα ή έμμεσα- όλες τις εκφάνσεις του δικαιώματος στο περιβάλλον, όπως αυτό κατοχυρώνεται στο άρθρο 24 Συντ. Στις επηρεασθείσες αυτές εκφάνσεις περιλαμβάνεται οπωσδήποτε και η προστασία των δασών και των δασικών εκτάσεων, που αποτελεί μια από τις πλέον χαρακτηριστικές προεκτάσεις της κατ' άρθρο 24 Συντ. περιβαλλοντικής προστασίας<sup>61</sup>.

Το πεδίο προστασίας των εκτάσεων δασικού χαρακτήρα, ήτοι τόσο των «δασών» όσο και των «δασικών εκτάσεων» δεν υπήρξε εξ αρχής σαφές και οριοθετημένο κατά τρόπο ακριβή. Αυτός ήταν και ο βασικότερος λόγος για τον οποίον η διάταξη του άρθρου 24 του Συντάγματος τόσο του 1975, όσο και του 1986 υπήρξε αντικείμενο πολλαπλών νομολογιακών και θεωρητικών ερμηνειών. Στις πλέον χαρακτηριστικές «αμφισημίες» του άρθρου 24 Συντ. των παραπάνω Συνταγμάτων, περιλαμβάνονται το «πυρηνικό» ζήτημα του προσδιορισμού της έννοιας του δάσους, το οποίο τελικώς επιλύθηκε με την 27/1999 απόφαση του Ανωτάτου

---

<sup>61</sup> Μάλιστα, σε μεγάλο βαθμό, η ιδιαιτερότητα αυτή προκύπτει, μεταξύ άλλων και από το γεγονός ότι το ειδικό πλαίσιο προστασίας των εκτάσεων δασικού χαρακτήρα κατοχυρώνεται ρητά στον ίδιο τον Καταστατικό Χάρτη της χώρας μας, φαινόμενο ίσως πρωτοφανές για την συνταγματική πραγματικότητα άλλων κρατών, βλ. ειδικότερα Ν. Αλιβιζάτου - Πρ. Παυλόπουλου, *Η συνταγματική προστασία των δασών και των δασικών εκτάσεων* (γνφμ.), ΝοΒ 1988, σελ.1581)

Ειδικού Δικαστηρίου<sup>62</sup> (ΑΕΔ) και την προσθήκη της σχετικής ερμηνευτικής δήλωσης στο συνταγματικό κείμενο, η οριοθέτηση των γενικών προϋποθέσεων «μεταβολής του προορισμού» των εκτάσεων με δασικό χαρακτήρα, αλλά, κυρίως, η κανονιστική διαφοροποίηση μεταξύ «δημοσίων» και «ιδιωτικών» εκτάσεων δασικού χαρακτήρα τόσο σε σχέση με τις προϋποθέσεις μεταβολής των τελευταίων, όσο και σε σχέση με το ιδιοκτησιακό τους καθεστώς. Η τελευταία αυτή προβληματική θα μας απασχολήσει στις αμέσως επόμενες παραγράφους.

### **1.2.1. Η διαφοροποίηση δημοσίων και ιδιωτικών εκτάσεων δασικού χαρακτήρα ως προς τη δυνατότητα μεταβολής τους**

Η τελευταία αυτή προβληματική που γεννά το άρθρο 24 Συντ. των Συνταγμάτων του 1975 και 1986 και η οποία απασχόλησε επί δεκαετίες τη νομολογία του ΣτΕ, προκύπτει, σε μεγάλο βαθμό από τη γραμματική διατύπωση της εν λόγω διάταξης. Πιο συγκεκριμένα, στο άρθρο 24 παρ. 1 εδ. τελευταίο των δυο παραπάνω Συνταγμάτων, προβλεπόταν ότι «[...] απαγορεύεται η μεταβολή των δημοσίων δασών και των δημοσίων δασικών εκτάσεων, πλην αν προέχει δια την Εθνικήν Οικονομίαν η αγροτική εκμετάλλευσις τούτων ή άλλη χρήσις εκ του δημοσίου συμφέροντος επιβαλλόμενη.». Με άλλες λέξεις, ο συνταγματικός νομοθέτης καθιέρωσε την -κατ' εξαίρεση- δυνατότητα μεταβολής αποκλειστικά και μόνον των δημοσίων δασών. Τουλάχιστον, αυτό προέκυπτε από τη γραμματική διατύπωση του άρθρου 24, εφόσον γινόταν αναφορά μόνο στη μεταβολή «δημοσίων δασών» και «δημοσίων δασικών εκτάσεων». Αντίστοιχη εξαίρεση δεν προέκυπτε, από το γράμμα του παραπάνω άρθρου, για τα ιδιωτικά δάση και τις ιδιωτικές δασικές εκτάσεις.

Αυτού του είδους η απόλυτη διατύπωση των Συνταγμάτων του 1975 και του 1986 δεν άργησε να δημιουργήσει μια πάγια νομολογία του Ανωτάτου Διοικητικού Δικαστηρίου αναφορικά με τη διαφοροποίηση μεταξύ «δημοσίων» και «ιδιωτικών» δασών και δασικών εκτάσεων εν σχέσει με το ζήτημα της μεταβολής του προορισμού τους. Έτσι, με την απόφαση του, ΣτΕ Ολ. 3454/1981 (και την έκτοτε πάγια νομολογία του<sup>63</sup>), κατέστησε σαφή την απαγόρευση επέμβασης σε ιδιωτική έκταση δασικού χαρακτήρα, δεχόμενο ότι «επειδή κατά την έννοιαν της διατάξεως του αρθρου 24 παρ. 1 του Συντάγματος [...] υποδεικνύεται [...] εις τον κοινόν νομοθέτην να μεριμνήση, ειδικώς, δια την προστασίαν των δασών και δασικών εκτάσεων της Χώρας [...] η τοιαύτη δε συνταγματική προστασία και μέριμνα αφορά, ως εκ της αδιασπίκτου διατυπώσεως της διατάξεως και εν όψει του εις ον αποβλέπει, κατά τα άνω, γενικωτέρου δημοσίου συμφέροντος σκοπού, τόσον εις τα δημόσια όσον και εις τα ιδιωτικά δάση (και δασικάς εκτάσεις) [...]. Εξ άλλου, καθιερούται δια του αυτού άρθρου απόκλισις από της κατά τα άνω θεσπιζομένης, γενικής απαγορεύσεως περί μεταβολής της μορφής των δασών και δασικών εκτάσεων, παρεχομένης εις τον νομοθέτην της δυνατότητος να επιτρέψη, προκειμένου όμως μόνον περί των δημοσίων, ουχί δε και των ιδιωτικών υπό την εκτεθείσαν έννοιαν, δασών και δασικών εκτάσεων την τοιαύτην μεταβολήν εις ην περίπτωσιν προέχει δια την Εθνικήν Οικονομίαν η αγροτική εκμετάλλευσις τούτων ή άλλη τις, εκ δημοσίου συμφέροντος επιβαλλόμενη, χρήσις αυτών.».

<sup>62</sup> Με την οποία υιοθετήθηκε η πάγια, μέχρι τότε, νομολογιακή αντίληψη του ΣτΕ, σύμφωνα με την οποία προκειμένου μια έκταση να θεωρηθεί δάσος ή δασική, αρκεί η συνδρομή του στοιχείου της οργανικής ενότητας της δασικής βλάστησης (αντικειμενικό στοιχείο), χωρίς να απαιτούνται περαιτέρω ποσοτικές ή ποιοτικές προϋποθέσεις.

<sup>63</sup> βλ. μεταξύ άλλων ΣτΕ 2196/1982, 4005/1983, 1009/1987, 884/1987 κτλ.

Βλέπουμε, λοιπόν, ότι η βούληση του συνταγματικού νομοθέτη του 1975 σε συνδυασμό με την αυστηρή, τυπική ερμηνεία του άρθρου 24 Συντ. από το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο, δημιούργησαν ένα αμάλγαμα απόλυτης προστασίας των ιδιωτικών εκτάσεων με δασικό χαρακτήρα. Με άλλες λέξεις, το ΣτΕ δεν αναγνώριζε παρά μόνο την κατ' εξαίρεση δυνατότητα επέμβασης σε δημόσιες (και ουδέποτε σε ιδιωτικές) δασικές εκτάσεις και δάση. Ωστόσο, αυτού του είδους η άτεγκτη και στενά περιοριζόμενη στο γράμμα της διάταξης νομολογιακή αντίληψη, δεν άργησε να καμφθεί ενώπιον της συνδρομής λόγων «σπουδαίου δημοσίου συμφέροντος», τους οποίους, όπως έχουμε ήδη δει, συχνά επικαλείται το Δικαστήριο για να δικαιολογήσει τις νομολογιακές του μεταβολές. Συγκεκριμένα, με την απόφαση ΣτΕ Ολ. 1675/1999 εντόπισε τους λόγους «δημοσίου συμφέροντος» στο μεγάλο έργο της κατασκευής της Περιφερειακής Λεωφόρου Υμηττού. Και μολονότι, στο πλαίσιο της εν λόγω απόφασης, ο ακυρωτικός δικαστής έκανε δεκτή την αίτηση ακύρωσης σωματείου κατά των πράξεων χωροθέτησης της Λεωφόρου, διέρρηξε τον μέχρι τότε απόλυτο κανόνα της απαγόρευσης επέμβασης σε ιδιωτικές δασικές εκτάσεις, σταθμίζοντας -τουλάχιστον- την κρινόμενη επέμβαση με το μέγεθος της δασικής απώλειας<sup>64</sup>. Η δυσκολία του Ανωτάτου Διοικητικού Δικαστηρίου να κάμψει τον απόλυτο, αυτόν, κανόνα αποτυπώνεται γλαφυρά και στην αντίληψη που διατυπώθηκε από τη μειοψηφία οκτώ μελών, σύμφωνα με την οποία **«η συνταγματική προστασία των ιδιωτικών δασών ή δασικών εκτάσεων είναι, προς αποτροπήν καταστρατηγήσεως του νόμου, εντονότερη και απαγορεύεται απολύτως, χωρίς εξαιρέσεις, η μεταβολή του προορισμού τους. Συνεπώς, δεν είναι επιτρεπτή κατά το Σύνταγμα, η απαλλοτρίωση ιδιωτικών δασικών εκτάσεων για την κατασκευή μεγάλου δημοσίου έργου, ανεξάρτητα από την έκταση που απαλλοτριώνεται για την επίτευξη του σκοπού αυτού σε σχέση με το σύνολο της δασικής εκτάσεως, και άρα εξ αυτού του λόγου η επίδικη απαλλοτρίωση δεν είναι νόμιμη.»**

Η απόφαση αυτή, είναι -κατά τη γνώμη του γράφοντος- ενδεικτική της προσαρμοστικότητας του ακυρωτικού δικαστή και της δυνατότητάς του να «αναγιγνώσκει» τα νομικά δεδομένα υπό το φως των πραγματικών εξελίξεων. Δεν είναι τυχαίο ότι η διάρρηξη του απόλυτου κανόνα της απαγόρευσης επέμβασης σε ιδιωτική έκταση δασικού χαρακτήρα, λαμβάνει χώρα σε ένα χρονικό πλαίσιο κατά το οποίο, όπως έχει ήδη εκτεθεί, η Ελλάδα όχι μόνο γνωρίζει ραγδαία οικονομική και οικοδομική ανάπτυξη, αλλά, παράλληλα, καλείται να συμβαδίσει με τις υλικοτεχνικές υποχρεώσεις που συνοδεύουν την ευθύνη διενέργειας της Ολυμπιάδας του 2004, ολοκληρώνοντας επιμέρους μείζονες υποδομές. Ειδικά, δε, ως προς τις «πιέσεις» που άσκησε η ανάληψη των Ολυμπιακών Αγώνων του 2004 στην περιβαλλοντική νομολογία του Ανωτάτου Διοικητικού Δικαστηρίου (στην οποία περιλαμβάνεται και η υπό εξέταση απόφαση για την Περιφερειακή Λεωφόρο Υμηττού) αξίζει να αναφερθεί ότι από τις 30 αιτήσεις ακύρωσης που ασκήθηκαν κατά των επιμέρους κυρίων και υποστηρικτικών Ολυμπιακών έργων, μόνο 1 έγινε δεκτή<sup>65</sup>.

Επιπλέον, όμως, η «δυναμικότητα» που μπορεί να εντοπιστεί στην υπό εξέταση απόφαση, δεν περιορίζεται αποκλειστικά και μόνο στη «νομολογιακή στροφή» του Ανωτάτου Διοικητικού Δικαστηρίου, αλλά εντοπίζεται, παράλληλα και στον «εν τω γίνεσθαι» διάλογο δικαστή και συνταγματικού νομοθέτη. Τούτο, διότι η παρούσα απόφαση του ΣτΕ, αποτέλεσε τον «προπομπό» για τη μεταβολή του συνταγματικού κειμένου με την τροποποίηση του 2001, οπότε και καταργήθηκε ο επιθετικός προσδιορισμός εις τρόπον ώστε τόσο η απαγόρευση της

<sup>64</sup> Γ. Σιούτη, *Εγχειρίδιο Δικαίου... ο.π.*, σελ. 89

<sup>65</sup> Ε. Κώστα, *Οι Ολυμπιακές Αγώνες στα ελληνικά δικαστήρια*, ΠερΔικ, 2/2003

μεταβολής, όσο και οι εξαιρέσεις από την απαγόρευση να περιλαμβάνουν και τις δημόσιες, αλλά και τις ιδιωτικές εκτάσεις δασικού χαρακτήρα.

### **1.2.2. Το ζήτημα του ιδιοκτησιακού καθεστώτος δασών και δασικών εκτάσεων και οι επιρροές της δημοσιονομικής κρίσης**

Οι οικονομικές συνθήκες στις οποίες βρέθηκε το ελληνικό κράτος από τις αρχές της δεύτερης δεκαετίας του 21<sup>ου</sup> αιώνα, «ανάγκασαν» τον ακυρωτικό δικαστή, να μεταβάλλει παγιωμένες νομολογιακές αντιλήψεις και σε σχέση με τα ζητήματα που άπτονταν του ιδιοκτησιακού καθεστώτος των εκτάσεων με δασικό χαρακτήρα. Όπως έχουμε ήδη αναφέρει, τόσο από το άρθρο 24 (ιδίως πριν την συνταγματική αναθεώρηση του 2001) όσο και από το άρθρο 117 Συντ. προκύπτει με σαφήνεια ότι δάση και δασικές εκτάσεις μπορεί να έχουν είτε ιδιωτικό είτε δημόσιο χαρακτήρα. Το ερώτημα που προκύπτει είναι, αφενός μεν ποια είναι τα κριτήρια για την κατάταξη μιας έκτασης με δασικό χαρακτήρα στην μια ή την άλλη κατηγορία και αφετέρου ποιες είναι οι έννομες συνέπειες που επάγεται αυτή η διαφοροποίηση.

Μέχρι και το 2014 η διάκριση μεταξύ «ιδιωτικών» και «δημοσίων» δασών και δασικών δασών ήταν σαφής και σταθερή στην νομολογία του ΣτΕ. Πιο συγκεκριμένα, ως «ιδιωτικά» δάση νοούνταν «*όλα όσα δεν ανήκουν στο Δημόσιο αλλά σε ιδιώτες ή σε νομικά πρόσωπα δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου*»<sup>66</sup> ενώ, αντίθετα, όλα εκείνα τα δάση που ανήκαν στο Δημόσιο, στοιχειοθετούσαν την έννοια των «δημοσίων» δασών και αποτελούσαν τμήμα της δημόσιας κτήσης και είχαν κατ' αρχήν κοινόχρηστο χαρακτήρα. Στην ίδια άποψη κατέληγαν, παγίως, όχι μόνο τα διοικητικά αλλά και τα πολιτικά δικαστήρια. Ειδικότερα, σύμφωνα με τη νομολογία του Αρείου Πάγου, «*κατά τη διάταξη του άρθρου 967 ΑΚ, πράγματα κοινής χρήσης είναι ιδίως τα νερά με ελεύθερη και αέναη ροή, οι δρόμοι, οι πλατείες, οι γιαλοί, τα λιμάνια και οι όρμοι, οι όχθες πλεύσιμων ποταμών, οι μεγάλες λίμνες και οι όχθες τους. Εκτός όμως από τα πράγματα που απαριθμούνται στο άρθρο αυτό κοινόχρηστα είναι και τα δημόσια δάση και άλση εφόσον δεν είναι πράγματα ειδικής χρήσης. Ένα δάσος, ενόψει της ειδικής συνταγματικής προστασίας των δασών(άρθρο 24), δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι ανήκει στην ιδιωτική περιουσία του Δημοσίου. Είναι είτε ιδιόχρηστο, όταν εξυπηρετεί, κυρίως, τη δασολογική έρευνα και διδασκαλία, είτε κοινόχρηστο, όταν είναι ελεύθερη η χρήση του από το κοινό*»<sup>67</sup> ενώ παράλληλα, κρίνεται ότι «*στην έννοια του κοινόχρηστου πράγματος υπάγεται και το δημόσιο δάσος, το οποίο αναγνωρίζεται από το δίκαιο ως περιβαλλοντικό αγαθό, που εντάσσεται στα ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα (άρθρο 24 παρ. 1 του Συντάγματος) και διατηρεί τον κοινόχρηστο χαρακτήρα του ως δάσος ακόμα και μετά την καταστροφή ή αποψίλωσή του(άρθρο 117 παρ. 3 του Συντάγματος), θεμελιώνεται δε και δικαίωμα αποζημιώσεως σε βάρος εκείνου που προκαλεί ρύπανση ή άλλη υποβάθμιση του περιβάλλοντος (άρθρο 29 του ν.1650/1986). Η παράνομη προσβολή του δικαιώματος επί της προσωπικότητας μπορεί να συνίσταται είτε σε αυθαίρετο αποκλεισμό της προσβάσεως σε δημόσιο δάσος, είτε σε αλλοίωση της φυσιογνωμίας ή καταστροφή του, με συνέπεια να υποβαθμίζεται (για λόγους αισθητικής, αναψυχής και υγιεινής) η ποιότητα ζωής των ευρισκομένων διαρκώς ή προσκαιρώς σε τοπική σχέση με το δημόσιο δάσος*»<sup>68</sup>. Στις ίδιες νομολογιακές θέσεις καταλήγουν και τα πολιτικά δικαστήρια ουσίας.

<sup>66</sup> ΣτΕ 3754/1981 Ολομ., 1063/2003, 964/2008

<sup>67</sup> ΑΠ 1453/2010,

<sup>68</sup> ΑΠ 207/2010

Το ενδιαφέρον που προκύπτει από τη νομολογία, ιδίως των πολιτικών δικαστηρίων, είναι ότι μολονότι τα δάση και οι δασικές εκτάσεις δεν απαριθμούνται στη διάταξη του άρθρου 967 ΑΚ ως κοινόχρηστα πράγματα, η κρατούσα στην θεωρία άποψη θέλει τα δημόσια δάση να εντάσσονται στην κατηγορία αυτή. Τούτο, διότι η τεράστια οικολογική αξία των εκτάσεων δασικού χαρακτήρα και η αντίστοιχη λειτουργία τους, ως σημαντικού τμήματος του ζωτικού χώρου του ανθρώπου, με εκείνη αυτών που ορίζει ο ΑΚ ως κοινόχρηστα περιβαλλοντικά αγαθά, οδηγεί στην υπαγωγή των δημοσίων δασικών οικοσυστημάτων, κατά την απολύτως κρατούσα άποψη στη σύγχρονη επιστήμη, στην κατηγορία των κοινοχρήστων πραγμάτων<sup>69</sup>.

Ωστόσο, η ένταξη των δασών και δασικών εκτάσεων του Δημοσίου στην έννοια των «δημοσίων» πραγμάτων και πολύ περισσότερο, στην έννοια των «κοινοχρήστων» πραγμάτων, ενέχει, φυσικά, ορισμένες έννομες συνέπειες. Μεταξύ των συνεπειών αυτών η πλέον χαρακτηριστική, η οποία και θα μας απασχολήσει στις επόμενες παραγράφους σχετίζεται με την εφαρμογή του δημοσίου και όχι του ιδιωτικού δικαίου επί των εν λόγω πραγμάτων. Τούτο, έχει ως συνέπεια την εφαρμογή ενός «ειδικού» καθεστώτος και επί των ζητημάτων που αφορούν τη μεταβίβαση τέτοιων πραγμάτων. Πιο συγκεκριμένα, σύμφωνα με την κρατούσα άποψη τόσο στη θεωρία, όσο και στη νομολογία αλλά και με βάση τη γραμματική διατύπωση του άρθρου 967 ΑΚ, τα κοινόχρηστα πράγματα είναι, ως εκ της φύσεώς τους, ανεπίδεκτα *stricto sensu* μεταβίβασης. Ενώ, δηλαδή, είναι εφικτή η παραχώρηση δικαιωμάτων επί κοινοχρήστων πραγμάτων σε ιδιώτες, δεν είναι εφικτή η μεταβίβαση τη κυριότητάς τους καθαυτήν. Η τελευταία αυτή παραδοχή είναι παγιωμένη και στη νομολογία του ΣτΕ, η οποία, ενόψει του προγράμματος αποκρατικοποιήσεων, βρίσκεται συχνά ενώπιον τέτοιων υποθέσεων. Σε μια από αυτές, κατοχύρωσε τον πάγιο χαρακτήρα της νομολογίας αυτής, κρίνοντας ότι «*μεταβίβαση κατά πλήρη κυριότητα ακινήτου στο Ταμείο είναι νόμιμη, μόνο αν αυτό ανήκει στην ιδιωτική περιουσία του Δημοσίου. Τούτου έπεται, [...] ότι δεν είναι νόμιμη, [...] η μεταβίβαση εκτάσεως που έχει χαρακτηριστεί, σύμφωνα με τις διατάξεις του ν. 2971/2001, ως “παράλια”, και ως εκ τούτου, συνιστά κοινόχρηστη έκταση μη ανήκουσα στην ιδιωτική περιουσία του δημοσίου*»<sup>70</sup>. Μάλιστα, ειδικά σε ό,τι αφορά τα δημόσια (κοινόχρηστα) δάση, ο ακυρωτικός δικαστής περιόριζε ακόμη περισσότερο τη δυνατότητα μεταβολής του καθεστώτος ιδιοκτησίας ή εποπτείας των τελευταίων κρίνοντας ότι η μεταβίβαση δημοσίου δάσους ακόμη και σε φορέα δημόσιας εξουσίας (στην υπό κρίση περίπτωση στην Κτηματική Εταιρεία του Δημοσίου), όταν στους σκοπούς του εν λόγω φορέα δεν περιλαμβάνεται η διοίκηση και η διαχείριση δασών και δασικών εκτάσεων είναι μη νόμιμη, γιατί με αυτό τον τρόπο οι δημόσιες δασικές εκτάσεις «*απομακρύνονται από τη διοίκηση και διαχείριση του Υπουργείου Γεωργίας, οι οποίες αποτελούν βασικό στοιχείο της κρατικής εποπτείας επί των δασών και των δασικών εκτάσεων για τη διατήρηση αναλλοίωτης της μορφής τους, σύμφωνα με το Σύνταγμα και το νόμο*».

Με βάση τις παραπάνω παραδοχές, η οποιαδήποτε προσπάθεια οικονομικής αξιοποίησης δημοσίων εκτάσεων δασικού χαρακτήρα θα απέβαινε άκαρπη, στο βαθμό που αυτού του είδους οι εκτάσεις, τόσο με βάση τη νομολογία του ΣτΕ, όσο και των πολιτικών δικαστηρίων, δεν είναι επιδεκτικές μεταβίβασης. Παρόλα αυτά, το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο, δια του Δ'

<sup>69</sup>βλ. Α. Παπαθανασόπουλου, *Η κοινοχρησία των δημοσίων δασικών οικοσυστημάτων*, ΠερΔικ, 1/2017 καθώς και Π. Δαγτόγλου, *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, σελ. 657, εκδ. ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, 2015- Ε. Δωρής, *Τα Δημόσια κτήματα*, σελ. 404, εκδ. ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, 1980, , Ι. Καράκωστας, *Περιβάλλον και Δίκαιο*, σελ. 276, εκδ. ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ, 2011, , Ε.-Α. Μαριά, *Η νομική προστασία των δασών*, σελ.254, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλας, 1998, , Α. Γεωργιάδης - Μ. Σταθόπουλος, *ΕρμΑΚ*, άρθρο 967

<sup>70</sup> ΣτΕ 846/2020

Τμήματός του, «κατάφερε» να ξεπεράσει τον σκόπελο που έθετε η παραπάνω πάγια θέση θεωρίας και νομολογίας, «βαπτίζοντας» ιδιωτικά τα δάση και τις δασικές εκτάσεις που ανήκουν στο Δημόσιο, στο πλαίσιο της απόφασής του ΣτΕ 4883/2014. Η τελευταία εκδόθηκε κατ' εξέταση αίτησης ακύρωσης κατά απόφασης της Διυπουργικής Επιτροπής Αναδιαρθρώσεων και Αποκρατικοποιήσεων, με την οποία μεταβιβάστηκε άνευ ανταλλάγματος στο ΤΑΙΠΕΔ κατά πλήρη κυριότητα, νομή και κατοχή το ακίνητο του «Ξενία Βυτίνας» το οποίο αποτελείτο, μεταξύ άλλων και από ένα τμήμα 15, περίπου,, στρεμμάτων δασικής έκτασης.

Με την εν λόγω απόφαση, το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο δέχθηκε ότι τα δάση και οι δασικές εκτάσεις που ανήκουν στο Δημόσιο, σε νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου (νπδδ) ή σε δημόσιες επιχειρήσεις (όπως εν προκειμένω η ΕΤΑΔ ΑΕ), δεν αποτελούν κοινόχρηστα πράγματα αλλά ανήκουν στην ιδιωτική περιουσία του Δημοσίου ή του νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου ή της δημόσιας επιχείρησης, δυνάμενα να μεταβιβασθούν ως εκ τούτου στο ΤΑΙΠΕΔ κατά τις διατάξεις του ν. 3986/2011«Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής 2012-2015» (Α' 152). Κατά την απόφαση, η μεταβίβαση της επίμαχης εκτάσεως στο ΤΑΙΠΕΔ δεν συνεπάγεται ως προς τα δασικά της τμήματα άρση της προστασίας που απολαμβάνουν κατά το άρθρο 24 του Συντάγματος, τις διατάξεις του ν. 998/1979 και την εν γένει δασική νομοθεσία, δεδομένου ότι το δικαίωμα κυριότητας επί της συγκεκριμένης εκτάσεως περιήλθε στο ΤΑΙΠΕΔ με όλους τους περιορισμούς και τα βάρη που συνεπάγεται για την ιδιοκτησία η εφαρμογή των ως άνω προστατευτικών για τα δάση διατάξεων. Μόνη δε η μεταβίβαση στο ΤΑΙΠΕΔ των δασικών τμημάτων της επίμαχης εκτάσεως δεν συνεπάγεται κατά την απόφαση οποιαδήποτε μεταβολή στον δασικό χαρακτήρα της<sup>71</sup>.

Η κριτική που ασκήθηκε στην παραπάνω απόφαση του Δ' Τμήματος του ΣτΕ (μια νομολογία η οποία, μάλιστα, επαναλήφθηκε και στο πλαίσιο μεταγενέστερης απόφασης του ίδιου τμήματος<sup>72</sup>) ήταν έντονη. Κατ' αρχάς υποστηρίχθηκε ότι η εν λόγω απόφαση αποτέλεσε «στροφή» 180 μοιρών σε σχέση με την υφιστάμενη νομολογία ακόμη και της Ολομέλειας του Ανωτάτου Διοικητικού Δικαστηρίου ενώ έρχεται σε πλήρη αντίθεση με τις αντιλήψεις τόσο της θεωρίας, όσο και της κρατούσας νομολογίας των καθ' ύλη αρμοδίων πολιτικών δικαστηρίων (τόσο του Αρείου Πάγου, όσο και των δικαστηρίων ουσίας). Παράλληλα, στην υπό εξέταση κρίση του ΣτΕ αντιτάχθηκε ότι δεν συμβαδίζει ούτε με την ήδη διαμορφωθείσα σχετική νομολογία του Ε' Τμήματος του Συμβουλίου της Επικρατείας, σύμφωνα με την οποία προστατεύονται οι κοινόχρηστοι χώροι πρασίνου ακόμη και μετά την ένταξή τους στο ρυμοτομικό σχέδιο. Τούτο, διότι γεννάται μια αντίφαση: οι κοινόχρηστοι χώροι πρασίνου - εντός ρυμοτομικού σχεδίου- διατηρούν την κοινοχρησία τους, ενώ το μείζον, ήτοι το φυσικό δασικό περιβάλλον εντάσσεται, με βάση την εξεταζόμενη νομολογία, στην ιδιωτική περιουσία του Δημοσίου<sup>73</sup>.

Και στην συγκεκριμένη περίπτωση, βλέπουμε ότι το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο, έστω και από διαφορετικό σχηματισμό (Δ' Τμήμα) δεν δίστασε, υπό το φως της οικονομικής πραγματικότητας, να μεταβάλλει πλήρως μια πάγια νομολογία δεκαετιών, που ήθελε τα δάση και τις δασικές εκτάσεις που ανήκουν στο Δημόσιο να εντάσσονται στη δημόσια κτήση,

<sup>71</sup> Σ. Παυλάκη, *Ο κοινόχρηστος χαρακτήρας των δασών στη νομολογία των ανωτάτων δικαστηρίων*, ΠερΔικ, 4/2017

<sup>72</sup> ΣτΕ 877/2016

<sup>73</sup> Α. Παπαθανασόπουλου, *Η κοινοχρησία...*, οπ.π.



έχοντας κοινόχρηστο και επομένως, αμεταβίβαστο χαρακτήρα. Κατά τη γνώμη του γράφοντος, δεν χωρεί κάποιου είδους αμιγώς «νομική» εξήγηση σε αυτή τη μεταβολή. Δεν πρόκειται για την ερμηνεία κάποιας «αμφίσημης» διάταξης, ούτε για την εξέταση ενός νεοεισαχθέντος κανόνα δικαίου. Η μόνη εξήγηση που θα μπορούσε να δοθεί στην εν λόγω νομολογιακή στροφή είναι σε όρους κανονιστικής ισχύος του πραγματικού. Ο ακυρωτικός δικαστής, δηλαδή, συνυπολογίζοντας το δημοσιονομικό συμφέρον όπως αυτό εκφράζεται μέσα από την ανάγκη εκποίησης περιουσιακών στοιχείων του Δημοσίου, αντιλήφθηκε, καθώς φαίνεται, την ανάγκη να διαρρήξει τον κανόνα εκείνο που απαγόρευε, κατ' ουσίαν, την αξιοποίηση των δημοσίων εκτάσεων δασικού χαρακτήρα χαρακτηρίζοντάς τες κοινόχρηστες, αμεταβίβαστες και εν τέλει, μη αξιοποιήσιμες.

## 2. Οι κοινωνικές συνθήκες

Το ανεξάρτητο νεοελληνικό κράτος άρχισε την ιστορική του πορεία το 1830, μετά από μία δεκαετία σκληρών αγώνων, μεγάλων καταστροφών και ανθρώπινων απωλειών. Η παγίωση της τάξης, της στοιχειώδους έστω κρατικής λειτουργίας και η αρχή της ανοικοδόμησης και της οικονομικής ανάπτυξης έχουν την αφετηρία τους στο 1833, μετά την εγκατάσταση της βαυαρικής δυναστείας στην Ελλάδα. Το πρόβλημα που αντιμετώπιζε η χώρα δεν ήταν μόνο η αποκατάσταση των ζημιών που ο πολυετής πόλεμος και η αναρχία είχαν προκαλέσει. Σχεδόν όλες οι δομές και οι λειτουργίες της κοινωνίας, στον οικονομικό ειδικά χώρο, ήταν απαρχαιωμένες και βρίσκονταν σε πλήρη αναντιστοιχία με τις προόδους που τα κράτη της Δυτικής Ευρώπης είχαν ήδη πετύχει στον τομέα αυτό. Τα κράτη αυτά ζούσαν ήδη τη βιομηχανική επανάσταση και το μετασχηματισμό των παραγωγικών και οικονομικών τους δυνάμεων. Η Ελλάδα βρισκόταν ακόμα στην Ανατολή, εκεί όπου η βιομηχανία ήταν άγνωστη, οι μεταφορές διεξάγονταν με πρωτόγονα μέσα και οι καλλιέργειες γίνονταν με μεθόδους οι οποίες ήταν γνωστές –οι περισσότερες– από την εποχή του Ησιόδου.

Είναι, όμως, ο 20<sup>ος</sup> αιώνας εκείνος στον οποίο η Ελλάδα θα γνωρίσει εξαιρετικά σημαντικές πολιτικές και οικονομικές ανακατατάξεις. Η μια επανάσταση διαδέχεται την άλλη, το πολιτειακό ζήτημα δεν επιλύεται παρά μόνον στα τέλη του 20<sup>ου</sup> αιώνα και οι πολεμικές συρράξεις (εσωτερικές και εξωτερικές) αποτελούν σχεδόν ετήσιο φαινόμενο. Έτσι, σε αντίθεση με τα περισσότερα δυτικά κράτη, τα οποία έχουν θεμελιώσει τις βάσεις των πολιτειακών τους μηχανισμών ήδη από τα τέλη του 18<sup>ου</sup> αιώνα, η χώρα μας βρίσκεται συνεχώς σε έναν αγώνα διαρκών αντιπαραθέσεων. Όλες αυτές οι αντιπαραθέσεις, είτε με τη μορφή πολεμικών συγκρούσεων, είτε με τη μορφή πολιτικών ανωμαλιών, δημιουργούν μια ιδιαίτερη δυναμική που αντικατοπτρίζεται σε δεκάδες εκφάνσεις της καθημερινότητας των Ελλήνων. Πρόκειται, κατ' ουσίαν, για μια δυναμική, με την οποία το νεοπαγές, ακόμη, -μιας και δεν είχε συμπληρώσει ούτε έναν αιώνα ζωής- ελληνικό κράτος, δυσκολεύεται εξαιρετικά να συμπορευθεί. Η εν λόγω δυναμική των εξελίξεων, πολιτικών, οικονομικών και -ιδίως- κοινωνικών, επηρέασε καταλυτικά την πορεία του ελληνικού κράτους και δημιούργησε θεμελιώδεις ανάγκες τις οποίες το τελευταίο κλήθηκε να αντιμετωπίσει. Βιομηχανικός εκσυγχρονισμός, δημιουργία ενός ολοκληρωμένου τραπεζικού συστήματος, οργάνωση ενός κεντρικού μηχανισμού κοινωνικής ασφάλισης, ομαλή λειτουργία των δικαιοδοτικών θεσμών είναι μόνο ελάχιστες από τις χιλιάδες ανάγκες του ελληνικού κράτους<sup>74</sup>.

<sup>74</sup> Roderick Beaton, *Greece: Biography of a modern nation*, Penguin, 2020

Δεν είναι, όμως, μόνον οι βασικές κρατικές υποδομές τα ζητήματα που απασχολούν την ελληνική πολιτεία. Συνεπεία των πολιτικών ανακατατάξεων, η Ελλάδα γνωρίζει σημαντικά χωρικά προβλήματα που καλείται να αντιμετωπίσει. Βασικότερες αιτίες των προβλημάτων αυτών, που επιφέρουν δραστικές συνέπειες στους επιμέρους αστικούς ιστούς των μητροπολιτικών περιοχών (Αθήνα, Θεσσαλονίκη, Πάτρα, Ηράκλειο, Πειραιάς κτλ.), είναι αφενός μεν η έντονη εσωτερική μετανάστευση (αστικοποίηση) που εκτοξεύθηκε με το πέρας του Β' Παγκοσμίου Πολέμου αλλά και προηγουμένως, η προσφυγική κρίση που ακολούθησε τη Μικρασιατική Καταστροφή του 1922. Αποτέλεσμα αυτών των ιστορικών συγκυριών είναι πρωτίστως η έντονη οικοδομική ανάπτυξη σε επιμέρους περιοχές της ελληνικής επικράτειας και ιδίως στην πρωτεύουσα. Ειδικά σε σχέση με το προσφυγικό ζήτημα, που αποτέλεσε, ιστορικά, μια από τις μεγαλύτερες «χωροταξικές κρίσεις» που έχει βιώσει η χώρα μας, η αδυναμία του κράτους να ικανοποιήσει τις θεμελιώδεις ανάγκες ταχείας στεγαστικής αποκατάστασης των προσφυγικών ροών «επιβάλλει» στους πρόσφυγες να αναλάβουν πρωτοβουλία για την αυτοστέγασή τους με την κατασκευή πρόχειρων και αυθαίρετων καταυλισμών, οι οποίοι συνήθως ήταν κάκιστης κατασκευής και στήνονταν σε οποιονδήποτε κενό χώρο των πόλεων, καταπατώντας όχι μόνο εκτάσεις του Δημοσίου αλλά και ιδιωτικές<sup>75</sup>.

Έτσι, ήδη από τις πρώτες δεκαετίες του 20<sup>ου</sup> αιώνα, το ελληνικό κράτος βρίσκεται αντιμέτωπο με ένα πρόβλημα που σταδιακά γιγαντώνεται και καθίσταται εξαιρετικά δυσεπίλυτο: το πρόβλημα των αυθαίρετων κατασκευών. Αντίστοιχα, όμως, γιγαντώνονται και οι προσπάθειες των κρατικών οργάνων, τόσο της εκτελεστικής, όσο και της νομοθετικής αλλά και δικαστικής εξουσίας να δώσουν μια οριστική λύση στο πρόβλημα αυτό. Η προσέγγιση του ζητήματος αυτού από τη νομολογία του Ανωτάτου Διοικητικού αλλά και των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων αποτελεί, κατά τη γνώμη του γράφοντος, μια χαρακτηριστική περίπτωση δυναμικής ερμηνείας των νομικών δεδομένων. Μιας ερμηνείας που ενόψει της πραγματικής κατάστασης φτάνει, ενίοτε, στο σημείο να «δικαιολογεί» ακόμη και την καταπάτηση των νόμων<sup>76</sup>.

## **2.1. Το πρόβλημα των αυθαίρετων κατασκευών**

### **2.1.1. Το πρώτο κύμα των νομοθετικών και νομολογιακών εξελίξεων**

Παρά τις πολλαπλές μεταβολές της νομοθεσίας που διέπει τις αυθαίρετες κατασκευές<sup>77</sup>, τα ουσιώδη συστατικά στοιχεία της έννοιας του «αυθαίρετου» παραμένουν κατ' αρχήν ίδια σε όλα τα επιμέρους νομοθετήματα. Πιο συγκεκριμένα, ο νομοθέτης εξ αρχής ορίζει ότι αυθαίρετα και κατεδαφιστέα είναι τα κτίσματα αν, σωρευτικώς, έχουν ανεγερθεί χωρίς την συνδρομή οικοδομικής άδειας ή καθ' υπέρβασή της και αντιστρατεύονται τις οικείες προβλέψεις της πολεοδομικής νομοθεσίας, είτε αυτές αφορούν τη δόμηση εντός είτε τη δόμηση εκτός σχεδίου πόλης, και μάλιστα αμέσως αν η παράβαση διαπιστωνόταν εν τω γίνεσθαι<sup>78</sup>.

<sup>75</sup> Ν. Λιανού, *Η στεγαστική αποκατάσταση των προσφύγων*, διαθέσιμο σε: <https://www.lifo.gr/now/greece/i-stegastiki-apokatastasi-ton-prosphygon>, τελευταία πρόσβαση: 07.09.2021

<sup>76</sup> Α. Βλάντου, *Η παραβατικότητα στην υπηρεσία των κοινωνικών αναγκών*, διαθέσιμο σε: <https://nomosphysis.org.gr/12319/authaireta-i-parabatikotita-stin-upiresia-ton-koionikon-anagkon-septembrios-2011/>, τελευταία πρόσβαση: 16.09.2021

<sup>77</sup> Α. Βλάντου, *οπ.π.*

<sup>78</sup> Βλ. την εξέλιξή της στο εξεταζόμενο θέμα στην ΣτΕ Ολομ. 1858/2015 καθώς και σε Κ. Σακελλαροπούλου, *Η αυθαίρετη δόμηση και η νομολογία του ΣτΕ μέχρι και το Ν.4014/2011*, ΘΠΔΔ 1/2016, σελ. 1 επ., και Β. Παπαρηγορίου, *Πολεοδομία*, εκδ. ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, 2010, σελ. 263 επ., Α. Παπαπετρόπουλου, *Επισκόπηση της*

Ωστόσο, τα τετελεσμένα που έχουν προκύψει συνεπεία των πολιτικών και κοινωνικών μεταβολών που αναφέρθηκαν στις αμέσως παραπάνω παραγράφους (προσφυγική κρίση παλαιότερα και εσωτερική/ εξωτερική μετανάστευση από τα μέσα του 20<sup>ου</sup> αιώνα), επιβάλλουν στον νομοθέτη την καθιέρωση μιας σειράς παρεκκλίσεων και εξαιρέσεων από τον κανόνα των αυθαιρέτων κατασκευών. Έτσι, ήδη από το 1955<sup>79</sup> ο Έλληνας νομοθέτης εισέρχεται στη λογική της σταδιακής εξαίρεσης ορισμένων κατασκευών από το καθεστώς της «αυθαιρεσίας» και στην συνέχεια ακόμη και από το καθεστώς υποχρεωτικής κατεδάφισης<sup>80</sup>. Σταδιακά, μάλιστα, άρχεται και μια διαδικασία en bloc εξαίρεσης αυθαιρέτων κατασκευών από την κατεδάφιση, ήτοι κατά τρόπο μαζικό, χωρίς προηγούμενη εξάρτηση της εξαίρεσης με συγκεκριμένο είδος παράβασης. Η μαζική αυτή εξαίρεση λαμβάνει χώρα σε δυο στάδια: με τη διάκριση μεταξύ «επουσιωδών» ή «μικρών» και «μεγάλων» παραβάσεων της πολεοδομικής νομοθεσίας. Ειδικότερα, με τον α.ν. 206/1967 προβλέπεται ότι οικοδομές που ανεγέρθησαν κατά επουσιώδη παρέκκλιση από την οικοδομική άδεια δεν είναι υποχρεωτικό να κατεδαφιστούν εφόσον οι παρέκκλιση αυτή δεν θίγει την στατικότητα και την αρχιτεκτονική εμφάνιση της κατασκευής. Στην συνέχεια, με τον α.ν. 410/1968 προβλέπεται ότι όλες οι εντός σχεδίου ανεγερθείσες χωρίς ή καθ' υπέρβαση της άδειας οικοδομές που δεν βρίσκονται σε κοινόχρηστους χώρους, επίσης εξαιρούνται από την υποχρέωση κατεδάφισης. Οι εξαιρέσεις αυτές διατηρούνται, ακολούθως και με τον ΓΟΚ του 1973 αλλά και με τον ν. 651/1976, με ορισμένες τροποποιήσεις. Επρόκειτο, κατά την ορθότερη άποψη για τη θέσπιση «*αναγνωριστικών κανόνων ανεπιθύμητης κατάστασης συνεπεία μη εφαρμογής εν τοις πράγμασι υφιστάμενης νομοθεσίας και όχι [...] συνεπεία μη θεσπίσεως προβλεπόμενης νομοθεσίας*»<sup>81</sup>.

Η νομολογία του Ανωτάτου Διοικητικού Δικαστηρίου αντιμετώπισε αυτό το «πρώτο κύμα» νομοθετικών παρεμβάσεων για το ζήτημα των αυθαιρέτων κατά τρόπο μάλλον επιφανειακό<sup>82</sup>. Ειδικότερα, το ΣτΕ<sup>83</sup> δεν αμφισβήτησε τη νομιμότητα της αποδοχής μιας παράνομης και ανεπιθύμητης κατάστασης (όπως η μη κατεδάφιση παράνομων κατασκευών), διαμορφώνοντας μια πάγια νομολογία με την οποία έκανε δεκτή την μαζική εξαίρεση αυθαιρέτων κατασκευών από την υποχρέωση κατεδάφισης, αρκεί η εν λόγω εξαίρεση να γίνεται στη βάση ατομικής διοικητικής πράξης για το καθένα εξ αυτών και να αιτιολογείται κατά τρόπο ειδικό και συγκεκριμένο η συνδρομή των λόγων της εξαίρεσης. Παράλληλα, κρίθηκε ότι δεν τίθεται ζήτημα παραβίασης της αρχής της ισότητας με τις εν λόγω εξαιρέσεις, στον βαθμό που οι προαναφερθείσες διατάξεις ρυθμίζουν την εξαίρεση από την κατεδάφιση «*ομοιομόρφως και άνευ διακρίσεως και δεν προσβάλλουν κατ' αρχήν την αρχή της ισότητας ούτε άλλη συνταγματική διάταξη*»<sup>84</sup>. Από τη νομολογία αυτή του Ανωτάτου Διοικητικού Δικαστηρίου, είναι δυο τα στοιχεία εκείνα στα οποία θα πρέπει να δοθεί ιδιαίτερη βαρύτητα: α) ότι η αρχή της ισότητας αποτελεί αντικείμενο εξέτασης μόνο στο πλαίσιο μεταξύ των αυθαιρέτως δομησάντων και όχι

---

προγενέστερης νομολογιακής προσέγγισης του φαινομένου της αυθαιρέτης δόμησης, με αφορμή την πρόσφατη ανατροπή της, σε: *Ο Δικαστής, ο Νόμος και το Περιβάλλον*, Τιμητικός Τόμος Κ. Μενουδάκου, σελ. 163

<sup>79</sup> βλ. άρθρο 79 παρ. 17 ΓΟΚ 1955: *Θεωρείται ως νομίμως υφισταμενον κτιριον τι: α. εάν προϋπήρχε της ισχύος του σχεδίου ρυμοτομίας και των σχετικών κανονισμών, β. εάν είναι προσηρμοσμένον προς το σχέδιον ρυμοτομίας και τας προ της ισχύος του παρόντος υφισταμενας διατάξεις και γ. εάν έχη γίνει κατόπιν αδείας της Αρχής και κατά τους όρους της αδείας ταύτης.*

<sup>80</sup> β.δ. 26.07.1959

<sup>81</sup> Ν. Ρόζου, *Νομοθέτης, Διοίκηση, Δικαστής και αυθαιρέτη δόμηση*, σε: Κ. Μενουδάκου/Ν. Ρόζου/Α. Σακελλαροπούλου..., *Αυθαιρέτη δόμηση*, σελ. 11 επ., εκδ. ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, Αθήνα, 2017

<sup>82</sup> Ν. Ρόζου, *Νομοθέτης...*, ο.π.

<sup>83</sup> βλ. ΣτΕ 2297/1969

<sup>84</sup> βλ. ΣτΕ 945/1971

μεταξύ των τελευταίων και των νομίμως δομησάντων και β) ότι στον βαθμό που το Δικαστήριο δέχεται ότι η εξαίρεση από την κατεδάφιση μπορεί να αφορά κατ' αρχήν απεριόριστο αριθμό αυθαιρέτων, μετατρέπει κατ' ουσίαν την εξαίρεση σε κανόνα, ευρισκόμενο, μάλιστα, έτσι, σε πλήρη αντίθεση με την πάγια νομολογία του<sup>85</sup>.

### **2.1.2. Το δεύτερο κύμα των νομοθετικών και νομολογιακών εξελίξεων:**

Υπενθυμίζεται ότι όλες οι παραπάνω νομοθετικές προβλέψεις είχαν θεσπιστεί σε χρονικό σημείο κατά το οποίο δεν υφίστατο η συνταγματική πρόβλεψη του άρθρου 24 και επομένως το οικιστικό περιβάλλον δεν έχαιρε, ακόμη, συνταγματικής προστασίας. Έτσι, ιδιαίτερο ενδιαφέρον αποκτά η μελέτη της στάσης τόσο του νομοθέτη, όσο -ιδίως- και του δικαστή επί του ζητήματος της νομιμοποίησης των αυθαιρέτων κτισμάτων. Παρόλη την συνταγματική περιωπή που απέκτησε το οικιστικό περιβάλλον από το 1975 και έπειτα, ο Έλληνας νομοθέτης, επέμεινε στη λογική που είχε καθιερώσει με το πρώτο πλέγμα νομοθετικών διατάξεων. Ειδικότερα, με τον ν. 720/1977, διατηρήθηκε η πρόβλεψη για αθρόα εξαίρεση από την κατεδάφιση των αυθαιρέτων κτισμάτων, με μοναδική προϋπόθεση αυτά να μην έχουν αναγερθεί σε αιγιαλούς, παραλίες, εκτάσεις με δασικό χαρακτήρα, αρχαιολογικούς και κοινόχρηστους χώρους.

Μολονότι ο νομοθέτης ακολούθησε την ίδια προσέγγιση επί του ζητήματος των αυθαιρέτων, η νομολογία του Ανωτάτου Διοικητικού Δικαστηρίου, έχοντας -πλέον- στο οπλοστάσιό της το άρθρο 24 Συντ., άλλαξε γραμμή πλεύσης. Συγκεκριμένα, με την απόφαση ΣτΕ Ολ. 1876/1980 κρίθηκε για πρώτη φορά αντισυνταγματικό το νομοθετικό πλαίσιο που διείπε την εξαίρεση των παράνομων κτισμάτων (και συγκεκριμένα ο ν. 720/1977) από την υποχρεωτική κατεδάφιση με το σκεπτικό ότι « [η] διάταξις του άρθρου 1 παρ. 1 του ν. 720 του 1977, εξαιρούσα αυτομάτως εκ της κατεδαφίσεως πάσαν αυθαίρετον κατασκευήν, υφισταμένην καθ' ωρισμένην χρονικήν στιγμήν, χωρίς να εξαρτά την εξαίρεσιν ταύτην εκ του μεγέθους, του είδους ή της σημασίας της κατασκευής ή των επιπτώσεων επί του περιβάλλοντος χώρου, επί μόνη τη δηλώσει του ενδιαφερομένου και άνευ προηγουμένης κρίσεως της διοικήσεως, βάσει πολεοδομικών κριτηρίων διαμορφουμένης, αντίκειται εις την παρ. 2 του άρθρου 24 του Συντάγματος και είναι, ως εκ τούτου, ανίσχυρος [...]». Την ίδια νομολογιακή στάση, περί της αντισυνταγματικότητας, διατήρησε το ΣτΕ και σε όλες τις υπόλοιπες περιπτώσεις στις οποίες κλήθηκε να αποφανθεί επί των διαφορετικών νομοθετικών παρεμβάσεων για τη ρύθμιση του ζητήματος των αυθαιρέτων. Έτσι, αντισυνταγματικές έκρινε τις διατάξεις του άρθρου 8 παρ. 5 του ν. 3044/2002 με την απόφαση ΣτΕ Ολ. 3500/2009, καθώς και τις διατάξεις του ν. 4014/2011 με τις αποφάσεις ΣτΕ Ολ. 3341/2013 και 1118-9/2014.

### **2.1.3. Η επάνοδος της νομολογίας στην αντίληψη περί συνταγματικότητας**

Μετά τις πολλαπλές «ψυχρολουσίες» που γνώρισε ο Έλληνας νομοθέτης από τη νομολογία του Ανωτάτου Διοικητικού Δικαστηρίου, χρειάστηκε να αναδιαμορφώσει το νομικό πλαίσιο για τα αυθαίρετα προκειμένου να παρακάμψει τους σκοπέλους της αντισυνταγματικότητας. Έτσι, με τον ν. 4178/2013 επανεισάγει το πρότυπο των προβλέψεων του προγενέστερου νόμου

---

<sup>85</sup> βλ. ΣτΕ 2272/1972, 2124/195 και Σ. Ρίζος, *Η αυτοαναίρεση του ελληνικού πολεοδομικού δικαίου*, Τιμητικός Τόμος 75 ετών του Συμβουλίου της Επικρατείας, σ. 1194 επ.

(ν. 4014/2011), με ορισμένες προσθήκες και μεταβολές είτε προς το αυστηρότερο, είτε προς το επιεικέστερο<sup>86</sup>.

Με την απόφαση της Ολομέλειάς του, ΣτΕ Ολ. 1858/2015, το ΣτΕ ανέτρεψε τα μέχρι πρότινος νομολογιακά δεδομένα (τουλάχιστον αυτά που είχαν προκύψει από το 1975 και εντεύθεν) δεχόμενο την συνταγματικότητα του νεότερου νομοθετικού πλαισίου που αφορούσε τη νομιμοποίηση των αυθαιρέτων κατασκευών. Πιο συγκεκριμένα, με εξαίρεση ορισμένες - λεπτομερειακή φύσεως- διατάξεις, ο ακυρωτικός δικαστής έκρινε ότι οι βασικές ρυθμίσεις του ν. 4178/2013 ήταν σύμφωνες με τις διατάξεις του άρθρου 24 παρ. 1,2 ,3 και 5 Συντ., προβαίνοντας σε μια ερμηνεία που θα μπορούσε να θεωρηθεί η επιτομή της δυναμικής-πραγματικής δικαστικής προσέγγισης. Ειδικότερα, με την εν λόγω απόφασή του, το ΣτΕ έκρινε ότι «[...] η αθρόα νομιμοποίηση αυθαιρέτων χρήσεων και κατασκευών μόνο κατ' εξαίρεση είναι δυνατό να γίνει συνταγματικά ανεκτή, εφόσον τεκμηριώνεται ότι η λύση αυτή επιβάλλεται από σπουδαίο δημόσιο συμφέρον και ότι συγχρόνως λαμβάνονται μέτρα, με τα οποία επιχειρείται να αποτραπεί η επανάληψη της αυθαιρεσίας και διασφαλίζεται ο περιορισμός στο ελάχιστο δυνατό της επιβάρυνσης του περιβάλλοντος και των όρων διαβίωσης.». Το «σπουδαίο δημόσιο συμφέρον» που αποτέλεσε, όπως προκύπτει από την εκτεθείσα σκ. 22 της απόφασης, τη δικαιολογητική βάση για την κρίση των επίδικων διατάξεων ως συνταγματικών, αναλύεται γλαφυρά στην αμέσως επόμενη σκέψη.

Πιο αναλυτικά, στην 23<sup>η</sup> σκέψη της εν λόγω απόφασης συμπυκνώνεται η ουσία της δυναμικής προσέγγισης του Ανωτάτου Διοικητικού Δικαστηρίου, το οποίο και δέχεται ότι «ο νομοθέτης έχει εκτιμήσει πλήρως το πρόβλημα της αυθαιρέτης δομήσεως, όπως εμφανίζεται σήμερα, και έχει καταλήξει στο θεμελιωμένο συμπέρασμα ότι η αντιμετώπιση με το μέτρο των κατεδαφίσεων των *de facto* καταστάσεων είναι τεχνικώς αδύνατη και κοινωνικώς-οικονομικώς εξαιρετικά επικίνδυνη λόγω α) της εκτάσεώς τους, συνεπαγόμενης απώλειες οικονομικές ανυπολόγιστης αξίας και οξύτατες κοινωνικές αντιδράσεις β) του γεγονότος ότι τα αυθαίρετα, κατά πλειοψηφία, δεν αποτελούνται από αυτόνομες, ανεξάρτητες οικοδομές αλλά από αυθαίρετες επεμβάσεις-επεκτάσεις διαφόρων τύπων σε οικοδομές, ανεγερθείσες με νόμιμες άδειες εντός σχεδίων πόλεων η κατεδάφιση των οποίων συναρτάται με τεχνικά προβλήματα και διακινδύνευση του όλου κτίσματος και, τελικώς, γ) της αδυναμίας διαχείρισεως εκ μέρους του Κράτους του όλου προβλήματος, που θα προέκυπτε, κατά τη διάρκεια και την πρόοδο της «επιχειρήσεως» κατεδαφίσεων δομημένων (αυθαιρέτων) επιφανειών που εγγίζουν τα 41.000.000 m<sup>2</sup> και αφορούν πληθυσμό ενδιαφερομένων πολιτών (υπαιτίων ιδιοκτητών, ανυπαιτίων ειδικών ή καθολικών διαδόχων τους κλπ) που υπερβαίνουν, κατά τις εκτιμήσεις της Διοικήσεως το 1.000.000».

Η εδώ σχολιαζόμενη απόφαση, με την οποία το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο δέχθηκε την συνταγματικότητα του ν. 4178/2013 αναφορικά με το σύστημα νομιμοποίησης των αυθαιρέτων κατασκευών, έχει, σε τελική ανάλυση, στο επίκεντρό της, το ζήτημα της «κανονιστικής ισχύος του πραγματικού»<sup>87</sup>, όπως αυτό ορίστηκε από τον Αυστριακό διανοητή Georg Jellinek. Σύμφωνα με τον τελευταίο<sup>88</sup>, η δυνατότητα του πραγματικού να αναδεικνύεται σε κανόνα ισχύει τόσο για τη γένεση, όσο και για τη λειτουργία της έννομης τάξης. Ειδικά, όμως, σε ό,τι

<sup>86</sup> Ν. Ρόζου, *Νομοθέτης...*, σπ.π.

<sup>87</sup> Κ. Γώγου, *Οικονομική κρίση...*, σπ.π.

<sup>88</sup> George Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, Springer, 1929

αφορά τη γένεση μιας δικαικής ρύθμισης, η κανονιστική ισχύς του πραγματικού «χρησιμοποιείται» για να καλύψει επιμέρους «πλημμέλειες», η διαιώνιση των οποίων κρίνεται κοινωνικά σκοπιμότερη και προτιμότερη από την κατάργηση της ίδιας της δημιουργηθείσας παράνομης σχέσης<sup>89</sup>. Πρόκειται, ουσιαστικά, για παράνομες σχέσεις ή καταστάσεις που έχουν παγιωθεί de facto και έχουν δημιουργήσει ανυπέρβλητα τετελεσμένα. Σε αυτά τα τετελεσμένα, που επιβάλλουν τη δική του κανονιστική ισχύ φαίνεται, στην υπόθεση των αυθαιρέτων, να «υποτάσσεται» τόσο ο νομοθέτης<sup>90</sup> όσο και ο ίδιος ο δικαστής, όπως προκύπτει από το σκεπτικό του. Με άλλες λέξεις, ο τελευταίος, αντιλαμβανόμενος τις κοινωνικές ανάγκες, τις οποίες αναγάγει σε «σπουδαίο δημόσιο συμφέρον» και -πιθανώς- συνυπολογίζοντας, παράλληλα και το ταμειακό όφελος που αντλεί το Δημόσιο από την επιχειρούμενη (με βάση το κριθέν νομοθετικό πλαίσιο) τακτοποίηση των αυθαιρέτων, σχετικοποιεί τη συνταγματική προστασία του οικιστικού περιβάλλοντος<sup>91</sup>.

### 3. Οι τεχνολογικές εξελίξεις

Αδιαμφισβήτητα, η ραγδαία επέλαση της τεχνολογικής εξέλιξης έχει μεταβάλλει άρδην επιμέρους εκφάνσεις της ατομικής και κοινωνικής ζωής. Ανάμεσα στις εκφάνσεις αυτές που υφίστανται διαρκείς μεταβολές, περιλαμβάνεται, κατά την άποψη του γράφοντος και ο τρόπος με τον οποίον ο εφαρμοστής του δικαίου αντιλαμβάνεται, οριοθετεί και ερμηνεύει τους εκάστοτε κανόνες δικαίου, στο μέτρο που οι εξελίξεις στον τομέα της τεχνολογίας μπορούν -πολύ εύκολα- να αλλάζουν και να ανανοηματοδοτούν το περιεχόμενο των τελευταίων, επιβάλλοντας, με αυτόν τον τρόπο, την ανάγκη της δυναμικής ερμηνείας<sup>92</sup>.

Οι χαρακτηριστικότερες περιπτώσεις ατομικών δικαιωμάτων και κανόνων δικαίου εν γένει που επηρεάζονται -ως προς τη νοηματοδότησή τους- από τις τεχνολογικές εξελίξεις, σχετίζονται, ιδίως, με την ελευθερία επικοινωνίας, έκφρασης και κίνησης. Πρόκειται για ορισμένες ελευθερίες οι οποίες σε έναν κόσμο τεχνολογικής επανάστασης μεταβάλλονται σε τακτική βάση, ενσωματώνοντας ολοένα και περισσότερες εκφάνσεις στο εννοιολογικό τους πεδίο. Για παράδειγμα, το απόρρητο της επικοινωνίας, όπως κατοχυρώνεται στο άρθρο 19 Συντ. συνεχώς διευρύνεται, τόσο από τα εθνικά<sup>93</sup> όσο και από τα ευρωπαϊκά δικαστήρια, με

<sup>89</sup> Φ. Σπυρόπουλος, *Η κανονιστική δύναμη του πραγματικού*, σελ. 108 επ., Το Σύνταγμα, Έτος Θ' 1983, Απρίλιος-Ιούνιος, Τεύχος 2ο

<sup>90</sup> βλ. χαρακτηριστικά την Αιτιολογική Έκθεση του ν. 4014/2011 από την οποία προκύπτουν με σαφήνεια τα τετελεσμένα, ενώπιον των οποίων βρίσκεται ο νομοθέτης. Πιο συγκεκριμένα: *Το πρόβλημα της αυθαίρετης δόμησης είναι ένα εξαιρετικά σύνθετο πρόβλημα, στο οποίο αντανακλώνται συνδυαστικά περιβαλλοντικά και κοινωνικά ζητήματα, το οποίο ουδέποτε έχει αντιμετωπιστεί συνολικά σε όλες του τις επιμέρους διαστάσεις. Η αναποφασιστικότητα της πολιτείας να αντιμετωπίσει το σοβαρό πρόβλημα των υπερβάσεων δόμησης και αλλαγών χρήσης και η εξαιρετική δυσκολία που συνεπάγεται το εγχείρημα της τροποποίησης της πολεοδομικής νομοθεσίας, του τρόπου έκδοσης των αδειών και του ελέγχου των οικοδομών, οδήγησαν στη συνενοχή Κράτους -Πολίτη και στην ανοχή της αυθαιρέσις σε τέτοιο βαθμό, ώστε η αυθαίρετη δόμηση να έχει γίνει εθιμική πρακτική και να τυγχάνει ευρείας αποδοχής. Έτσι, επί μακρόν συντηρήθηκε ένας φαύλος κύκλος διαπλοκής, με έμμεση νομιμοποίηση των αυθαιρειών από διάφορες κρατικές υπηρεσίες, εξυπηρέτηση των αυθαιρέτων οικοδομών και η σύνδεσή τους με τα δίκτυα κοινής ωφέλειας, με εκβιασμούς και ένταξη της ανομίας στο σύνολο σχεδόν των παραγόμενων νέων ακινήτων αλλά και των παλαιότερων. Τα όποια βεβαιωμένα πρόστιμα καταλήγουν με αναποτελεσματικά κριτήρια μετά από οριακούς ελέγχους σε μικρό ποσοστό των πραγματικά οφειλόμενων και ουσιαστικά δεν εισπράττονται. [...] Το κράτος έχει ευθύνη για την βλάβη αυτή, πλην όμως αδυνατεί να την αποκαταστήσει ενθέως για τους εξής λόγους: Το φαινόμενο των αυθαιρέτων κατασκευών έχει λάβει γενικευμένη και διαχρονική μορφή που καταλαμβάνει μεγάλο αριθμό ακινήτων της χώρας[...].*

<sup>91</sup> Κ. Γώγου, *Οικονομική κρίση...*, σ.π.

<sup>92</sup> Σ. Βλαχόπουλου, *Η δυναμική...*, σ.π., σελ. 125

<sup>93</sup> βλ. χαρακτηριστικά την υπ' αρ. 9/2009 γνωμοδότηση του Εισαγγελέα του Αρείου Πάγου, σύμφωνα με την οποία: «Το εκ του άρθρου 19 του Συντ. δικαίωμα έχει δύο συνιστώσες: Πρώτον, την ελευθερία της ανταπόκρισης ή

την ένταξη, στο περιεχόμενό του, περισσότερων μέσων ανθρώπινης επαφής (όπως λ.χ. το τηλέφωνο, τα μέσα κοινωνικής δικτύωσης κτλ.). Η ίδια διεύρυνση παρατηρείται και στις απαιτήσεις που απορρέουν από την συνταγματικά κατοχυρωμένη υποχρέωση του κράτους να διασφαλίζει την ιδιωτική ζωή των πολιτών: οι δημόσιες αρχές, χρησιμοποιούν διαρκώς καινούργιες τεχνολογίες παρακολούθησης και καταγραφής της καθημερινότητας των πολιτών, οι οποίες μπορούν -δυνητικά- να αποτελέσουν εστία κινδύνου για ελευθερίες που κατοχυρώνει, τόσο το Σύνταγμα, όσο και η ΕΣΔΑ, αλλά και ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΧΘΔΕΕ). Έτσι, τα δικαστήρια, με πρώτο και κύριο το ΕΔΔΑ καλούνται να επεκτείνουν το εφαρμοστικό πεδίο ορισμένων διατάξεων και σε τεχνολογικές μορφές που μέχρι πρότινος θα παρέμεναν σε «νομικό κενό» (vacatio legis)<sup>94</sup>.

Δεν είναι όμως μόνο τα δικαιώματα που άπτονται του στενού ατομικού πυρήνα εκείνα που υφίστανται σημαντικές αναπροσαρμογές συνεπεία των τεχνολογικών μεταβολών. Εξίσου χαρακτηριστική περίπτωση, η οποία αναδείχθηκε ιδιαίτερα στη νομολογία του Ανωτάτου Ακυρωτικού Δικαστηρίου που θα αναλυθεί εκτενέστερα στην συνέχεια, αποτελεί και το δικαίωμα στο περιβάλλον. Πώς, όμως, θα μπορούσε να αναρωτηθεί κανείς, μπορεί ένα δικαίωμα που συνδέεται κατ' αρχήν με τον φυσικό κόσμο, να εξαρτάται -ως προς το περιεχόμενό του- από τον τρόπο με τον οποίο μεταβάλλεται η τεχνολογική πραγματικότητα;

Στον χώρο των «νομικών του περιβάλλοντος» ιδιαίτερα σημαντικό μοχλό πίεσης για τη δυναμική ερμηνεία των περιβαλλοντικών δικαιωμάτων αποτελεί η ανάδυση των Ανανεώσιμων Πηγών Ενέργειας ως νέου μοντέλου παραγωγής ενεργειακού κεφαλαίου. Η γενικότερη σημασία των ΑΠΕ μπορεί να συνοψιστεί τόσο σε περιβαλλοντικές, όσο και σε αμιγώς οικονομικές- αναπτυξιακές εκφάνσεις. Πιο αναλυτικά, τα περιβαλλοντικά και οικονομικά πλεονεκτήματα της χρήσης ΑΠΕ περιλαμβάνουν, μεταξύ άλλων: α) την παραγωγή ενέργειας χωρίς την έκλυση ρυπογόνων ουσιών και αερίων του θερμοκηπίου, β) τη μείωση της εξάρτησης από εισαγόμενα ορυκτά καύσιμα και γ) την ευκαιρία οικονομικής ανάπτυξης και την παραγωγή θέσεων εργασίας στην κατασκευή, εγκατάσταση κτλ<sup>95</sup>.

Η αξία των ΑΠΕ, όπως εκτέθηκε αμέσως ανωτέρω, καταδεικνύεται και από το σύνολο των θεσμικών πρωτοβουλιών που έχουν αναληφθεί τόσο σε διεθνές, όσο και σε ενωσιακό επίπεδο και στο οποίο συμμετέχει, κατ' αρχήν και η χώρα μας. Πιο συγκεκριμένα, η ανάγκη στροφής στις ΑΠΕ ως τρόπου παραγωγής ενέργειας προκύπτει μέσα από ένα ευρύτερο σύμπλεγμα διεθνών, ενωσιακών και εθνικών κανόνων δικαίου. Ειδικότερα, αναφέρονται, μεταξύ άλλων: α) το Πρωτόκολλο του Κιότο, που κυρώθηκε με τον Ν 3017/2002, με το οποίο η Ελλάδα ανέλαβε για την περίοδο 2008-2012 υποχρέωση συγκράτησης της αύξησης των εκπομπών

---

*επικοινωνίας μέσω επιστολών ή με οποιονδήποτε άλλο τρόπο. Δεύτερον, το απόρρητο όλων αυτών των μορφών επικοινωνίας, εφόσον όσοι επικοινωνούν θέλησαν να διατηρήσουν τη μυστικότητα και έλαβαν τα κατάλληλα προς τούτο μέτρα, π.χ. τοποθέτηση επιστολής σε κλειστό φάκελο. Αντιθέτως εάν ουδείς εκ των επικοινωνούντων θέλει τη μυστικότητα, τότε δεν τίθεται θέμα απόρρητου των ανταποκρίσεων αλλά ελευθερίας της έκφρασης. Αν τη θέλει ο ένας εκ των δύο τότε ως προστατευτέο αγαθό θα δύναται να θεωρηθεί ο ιδιωτικός βίος του επιθυμούντος τη μυστικότητα», βλ. ειδικότερα και:*

<sup>94</sup> Alastair Mowbray, *Between will and needs*, σε: Eva Brems/ Janneke Gerards, *Shaping Rights in the ECHR- The Role of the European Court of Human Rights in Determining the Scope of Human Rights*, σελ. 21, Cambridge University Press, βλ. και ΕΔΔΑ Υπόθεση της 6<sup>ης</sup> Σεπτεμβρίου 1978, *Klass and others v. Germany* κτλ.

<sup>95</sup> United States Environmental Protection Agency, *Local Renewable Energy Benefits and Resources*, διαθέσιμο σε: <https://www.epa.gov/statelocalenergy/local-renewable-energy-benefits-and-resources>, τελευταία πρόσβαση: 30.08.2021

αερίων που συμβάλλουν στο φαινόμενο του θερμοκηπίου, με την προώθηση, μεταξύ άλλων, της χρήσης ΑΠΕ για την παραγωγή ηλεκτρισμού, β) την Οδηγία 2001/77/ΕΚ περί ΑΠΕ, όπου ειδικότερα για την Ελλάδα, με βάση τους ενδεικτικούς εθνικούς στόχους, το ποσοστό συμμετοχής των ΑΠΕ στην ακαθάριστη κατανάλωση ηλεκτρικής ενέργειας ορίστηκε σε 20,1% μέχρι το 2010, γ) τη νεότερη Οδηγία 2009/28/ΕΚ, που μεταφέρθηκε στο εθνικό μας δίκαιο μέσω του Ν3851/2010 με διάταξη η οποία όρισε ως στόχο το ποσοστό συμμετοχής των ΑΠΕ στην ακαθάριστη κατανάλωση ηλεκτρικής ενέργειας να ανέλθει σε 40% μέχρι το 2020 και δ) τον Ν 3851/2010, στον οποίο περιλαμβάνεται η νομική και πολιτική δέσμευση της Ευρώπης (σε εκτέλεση της νέας ενεργειακής πολιτικής που αποφασίστηκε από το Συμβούλιο των κρατών μελών τον Μάρτιο του 2007) να πετύχει έως το 2020 τους στόχους που έθεσε<sup>96</sup>.

Υπό το πρίσμα αυτών των σημαντικών νομικών ανακατατάξεων (που εκτείνονται, μάλιστα, πέραν των συνόρων του ελληνικού κράτους) αλλά και υπό το φως της γενικότερης σημασίας των ΑΠΕ, ο Έλληνας εφαρμοστής του δικαίου δεν θα μπορούσε να μείνει ακλόνητος στις πάγιες θέσεις του. Αντίθετα, όπως και έγινε, ήταν επιβεβλημένη μια εγγενής αναπροσαρμογή των νομικών θέσεων που διατυπώνονταν μέχρι και τις αρχές της δεκαετίας του 2010, προκειμένου η Ελλάδα να συμβαδίσει με τις επιταγές της τεχνολογικής εξέλιξης όπως αποτυπώνονται στο μοντέλο των ΑΠΕ. Αυτού του είδους η αναπροσαρμογή, που ενσωματώνει μια κατ' ουσίαν δυναμική προσέγγιση του υφιστάμενου συνταγματικού (αλλά και κοινού) πλαισίου, θα αναλυθεί σε δυο διαφορετικές βάσεις: *πρώτον*, στον τρόπο που διαμορφώθηκε η νομική σχέση μεταξύ των ΑΠΕ και των αναδασωτέων εκτάσεων και *δεύτερον* στον τρόπο που αντιμετωπίστηκε η αλληλεπίδραση μεταξύ της υποχρέωσης προηγούμενου χωρικού σχεδιασμού και η ανάγκη χωροθέτησης ΑΠΕ.

### **3.1. Η νομική σχέση ΑΠΕ και αναδασωτέων εκτάσεων:**

Σύμφωνα με το άρθρο 24 παρ. 1 Συντ. «*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*», ενώ σύμφωνα με την ερμηνευτική δήλωση του ίδιου άρθρου «*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*»

Με τις παραπάνω συνταγματικές προβλέψεις, ο Έλληνας συνταγματικός νομοθέτης κατοχυρώνει ρητά την προστασία των δασών και των δασικών εκτάσεων στο συνταγματικό κείμενο. Με βάση τις ίδιες προβλέψεις, όπως αυτές έχουν ερμηνευθεί από το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο, η προστασία των δασών και των δασικών εκτάσεων, δηλαδή των εκτάσεων εκείνων που φέρουν άγρια, ξυλώδη χλωρίδα με οργανική ενότητα, είναι ιδιαιτέρως αυστηρή. Με άλλες λέξεις, δεν επιτρέπεται -κατ' αρχήν- η μεταβολή του χαρακτήρα ενός

<sup>96</sup> Ν. Χολογκίτα, *Παρατηρήσεις στην ΣτΕ 2499/2012*, ΠερΔικ, 4/2012



δάσους ή μιας δασικής έκτασης, παρά μόνον εφόσον συντρέχουν συγκεκριμένες προϋποθέσεις, οι οποίες έχουν καθιερωθεί πρωτίστως νομολογιακά. Οι προϋποθέσεις αυτές, χωρίς να παραγνωρίζουν την οικολογική σημασία των δασικών οικοσυστημάτων, απηχούν την ανάγκη καθιέρωσης εύπλαστων κανόνων, μέσα από τους οποίους θα διασφαλίζεται η ικανοποίηση και άλλων αναγκών του δημοσίου συμφέροντος, πέραν της περιβαλλοντικής προστασίας<sup>97</sup>.

Πιο συγκεκριμένα, προκειμένου να μπορεί να θεωρηθεί επιτρεπτή μια επέμβαση σε έκταση με δασικό χαρακτήρα, προς τον σκοπό της χωροθέτησης μιας ανθρώπινης δραστηριότητας θα πρέπει, σωρευτικά: α) να προβλέπεται η δυνατότητα επέμβασης από ειδική νομοθετική διάταξη ή κανονιστική διοικητική πράξη, με την οποία θα καθορίζονται οι ειδικότεροι όροι και οι προϋποθέσεις της επέμβασης (τέτοια περίπτωση συνιστούν οι διατάξεις των άρθρων 45 επ. του ν. 998/1979), β) να συντρέχει λόγος σοβαρού δημοσίου συμφέροντος που να δικαιολογεί την παραπάνω επέμβαση και την επακόλουθη απώλεια δασικού πλούτου, γ) η απώλεια του δασικού πλούτου να αποτελεί το μοναδικό πρόσφορο μέσο για την ικανοποίηση του παραπάνω σοβαρού δημοσίου συμφέροντος, δ) η επέμβαση σε έκταση με δασικό χαρακτήρα να συνεπάγεται τη μικρότερη δυνατή απώλεια δασικού πλούτου<sup>98</sup>. Πέραν, όμως, των εν λόγω -θετικών- προϋποθέσεων, προκειμένου να μπορεί να θεωρηθεί συμβατή με τις προβλέψεις του άρθρου 24 Συντ. μια επέμβαση σε έκταση με δασικό χαρακτήρα, θα πρέπει να συντρέχει μια επιπλέον, αρνητική προϋπόθεση: να μην πρόκειται περί αναδασωτέας έκτασης.

Πράγματι, σύμφωνα με το άρθρο 117 παρ. 3 Συντ. «*δημόσια ή ιδιωτικά δάση και δασικές εκτάσεις που καταστράφηκαν ή καταστρέφονται από πυρκαγιά ή που με άλλο τρόπο αποσιλώθηκαν ή αποσιλώνονται δεν αποβάλλουν για το λόγο αυτό το χαρακτήρα που είχαν πριν καταστραφούν, κηρύσσονται υποχρεωτικά αναδασωτέες και αποκλείεται να διατεθούν για άλλο προορισμό.*». Όπως προκύπτει με σαφήνεια από το γράμμα της εν λόγω συνταγματικής διάταξης, το προστατευτικό καθεστώς που κατοχυρώνεται στο Σύνταγμα για τις αναδασωτέες εκτάσεις είναι ακόμη πιο αυστηρό σε σχέση με εκείνο που διέπει τις εκτάσεις δασικού χαρακτήρα (δάση και δασικές εκτάσεις). Και τούτο, διότι σύμφωνα με την αδιάστικτη διατύπωση του συνταγματικού νομοθέτη, εφόσον μια έκταση κηρυχθεί αναδασωτέα (δέσμια αρμοδιότητα της διοίκησης, σύμφωνα με την πάγια νομολογία του ΣτΕ<sup>99</sup>) τότε μοναδικός προορισμός της είναι, πλέον, η επανάκτηση του δασικού της χαρακτήρα.

Στο ίδιο μήκος κύματος, περί του απόλυτου χαρακτήρα της προστασίας των αναδασωτέων εκτάσεων, κινήθηκε (και σε μεγάλο βαθμό εξακολουθεί να κινείται) η νομολογία του Ανωτάτου Διοικητικού Δικαστηρίου. Σύμφωνα με την πάγια νομολογία του τελευταίου «*[...] σε περίπτωση καταστροφής ή αποσιλώσεως του δάσους ή της δασικής εκτάσεως από πυρκαγιά ή οποιαδήποτε άλλη αιτία, προερχομένη είτε από ανθρώπινη ενέργεια είτε από φυσικά αίτια, είναι υποχρεωτική η κήρυξη της καταστραφείσης ή αποσιλωθείσης εκτάσεως ως αναδασωτέας και αποκλείεται η διάθεση αυτής για άλλο σκοπό δημοσίου συμφέροντος που θα δικαιολογούσε κατά νόμο (έκτο κεφάλαιο Ν. 998/ 1979) επέμβαση στο δάσος πριν την καταστροφή του. Τέτοια επέμβαση επιτρέπεται στο άκρως απαραίτητο μέτρο μόνο μετά την πραγματοποίηση της αναδασώσεως και την ανάκτηση της δασικής μορφής της καταστραφείσης εκτάσεως, απαγορευομένης απολύτως τέτοιας επέμβασης προ της*

<sup>97</sup> Γ. Σιούτη, *Εγχειρίδιο Δικαίου...*, σπ.π., σελ. 86

<sup>98</sup> βλ. χαρακτηριστικά ΣτΕ 2435/1993, 951/1996

<sup>99</sup> βλ. χαρακτηριστικά ΣτΕ 175/2012

πραγματοποιήσεως του σκοπού της αναδασώσεως. (ΣτΕ Τμ. Ε' 2171/1994, Ολ. 2778/1988 κτλ.).

Βλέπουμε, λοιπόν, ότι τόσο ο συνταγματικός νομοθέτης, όσο και η νομολογία του ΣτΕ ακολουθούν μια άτεγκτη στάση στο ζήτημα της δυνατότητας επέμβασης σε αναδασωτέες εκτάσεις. Το «τείχος» του απόλυτου χαρακτήρα της προστασίας των εκτάσεων αυτών δεν θα αφήσει αλώβητο η επέλαση των ΑΠΕ ως νέας, οικονομικά αποτελεσματικότερης και περιβαλλοντικά φιλικότερης μεθόδου παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας. Προκειμένου το ΣτΕ να συμβαδίσει με τις ανάγκες της εποχής, τόσο από περιβαλλοντικής (αντιμετώπιση της κλιματικής κρίσης) όσο και από δημοσιονομικής άποψης (ανάγκη για αναπτυξιακά έργα προς αντιμετώπιση της δημοσιονομικής κρίσης), προέβη σε μια από τις πλέον εντυπωσιακές νομολογιακές «στροφές» στην ιστορία του<sup>100</sup>. Η εν λόγω στροφή, αποτυπώθηκε με ενάργεια στην απόφαση ΣτΕ 2499/2012 της Ολομέλειας του Ανωτάτου Διοικητικού Δικαστηρίου. Μια απόφαση η οποία, μεταξύ άλλων, συνιστά ερμηνευτική «πυξίδα» για τη μέθοδο με την οποία θα πρέπει να ερμηνεύεται το Συνταγματικό κείμενο, ιδιαίτερα στη βάση της αρχής της προσαρμοστικότητας που αποτελεί έκφανση της τελολογικής μεθόδου και έχει καλλιεργηθεί πρωτίστως στη νομολογία του Γερμανικού Ομοσπονδιακού Δικαστηρίου<sup>101</sup>.

Ειδικότερα, στο πλαίσιο της παραπάνω απόφασης, το ΣτΕ κλήθηκε να εξετάσει το ζήτημα της συνταγματικότητας της επέμβασης σε αναδασωτέα έκταση για τη χωροθέτηση μονάδας ΑΠΕ, πριν ακόμη από την έκδοση πράξεως άρσης αναδάσωσης ή και χωρίς την έκδοσή της. Προς τον σκοπό αυτό, το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο εξέτασε τη συνταγματικότητα των διατάξεων του άρθρου 13 παρ. 1 του ν. 1822/1988 και του άρθρου 24 παρ. 1 του ν. 3468/2006, σε σχέση με τις συνταγματικές διατάξεις των άρθρων 24 παρ. 1 και 117 παρ. 3 Συντ. Οι διοικητικές πράξεις που τέθηκαν υπό κρίση στην παρούσα υπόθεση ήταν δυο αποφάσεις του Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας (νυν Συντονιστή Αποκεντρωμένης Διοίκησης) Στερεάς Ελλάδας, ήτοι μια Απόφαση Έγκρισης Περιβαλλοντικών Όρων (ΑΕΠΟ) και μια απόφαση άδειας εγκατάστασης σταθμού παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας από αιολική ενέργεια σε τμήματα σημαντικής δασικής αναδασωτέας έκτασης στον Ν. Βοιωτίας. Στη δίκη συμμετείχαν αφενός ο Δήμος Θηβαίων ως αιτών την ακύρωση των παραπάνω διοικητικών πράξεων (εφόσον η επίδικη αναδασωτέα έκταση βρισκόταν εντός της περιφέρειάς του) και αφετέρου, ως παρεμβαίνοντες, τρίτοι φορείς με έννομο συμφέρον για τη διατήρηση των προσβληθείσων πράξεων, δηλαδή η εταιρεία που κατείχε την άδεια παραγωγής και που επρόκειτο να κατασκευάσει τον αιολικό σταθμό, καθώς και η Ελληνική Επιστημονική Ένωση Αιολικής Ενέργειας (ΕΛΕΤΑΕΝ) και ο Ελληνικός Σύνδεσμος Ηλεκτροπαραγωγών από Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας (ΕΣΗΑΠΕ)<sup>102</sup>.

Με την παραπεμπτική απόφαση του Ε' Τμήματος, ΣτΕ 2474/2011, καθώς και με την εδώ σχολιαζόμενη απόφαση της Ολομέλειας, ΣτΕ 2499/2012, το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο μετέβαλλε πλήρως την στάση του επί του ζητήματος της χωροθέτησης δραστηριοτήτων σε δασικές και αναδασωτέες περιοχές. Πιο συγκεκριμένα, το δικαστήριο απέρριψε τις ασκηθείσες αιτήσεις ακύρωσης με το σκεπτικό ότι «κατά την έννοια [...] της συνταγματικής διάταξης [του άρθρου 117 παρ. 3 Συντ], παρά την απόλυτη διατύπωσή της, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι ο

<sup>100</sup> Ν. Χολογκίτα, *οπ.π.*

<sup>101</sup> Χ. Διβάνη/ Τ. Προυσανίδη, *Παρατηρήσεις στην ΣτΕ 2499/2012*, ΘΠΔΔ, 10/2012

<sup>102</sup> Ι. Βουλγαρίδου, *Περιβαλλοντική αδειοδότηση έργων ΑΠΕ σε δάση και αναδασωτέες εκτάσεις- Σκέψεις με αφορμή τη ΣτΕ (Ολ.) 2499/2012*, *Ενέργεια & Δίκαιο*, 18/2012

*συνταγματικός νομοθέτης είχε τη βούληση να απαγορεύσει τη χρησιμοποίηση αναδασωτέων εκτάσεων ακόμη και για σκοπούς ιδιαίτερης σημασίας για το δημόσιο συμφέρον που δεν μπορούν να καλυφθούν με άλλο τρόπο, αφού η απαγόρευση αυτή στις παραπάνω περιπτώσεις θα είχε ως συνέπεια να καταστεί αδύνατη η ικανοποίηση υπέρτερων δημοσίων σκοπών, λόγω του γεγονότος ότι προηγήθηκε καταστροφή της δασικής βλάστησης, που ενδεχομένως, μάλιστα, να προκλήθηκε, με σκοπό τη ματαίωση του έργου. Ως εκ τούτου, κατά την έννοια της ανωτέρω διάταξης του Συντάγματος, με την οποία συμπληρώνεται η ρύθμιση για την προστασία των δασικών οικοσυστημάτων που εισάγεται με το άρθρο 24 παρ. 1 και η οποία, ως εκ τούτου, αν και θεσπίζει αυστηρό καθεστώς προστασίας για τις αναδασωτέες εκτάσεις, είναι ερμηνευτέα στο πλαίσιο του επιδιωκόμενου με τη διάταξη του άρθρου 24 παρ. 1 σκοπού, δεν αποκλείεται η θέσπιση από το νομοθέτη ρυθμίσεως, δια της οποίας παρέχεται η δυνατότητα σε εξαιρετικές περιπτώσεις, να εγκριθεί επέμβαση σε έκταση που έχει κηρυχθεί αναδασωτέα, ακόμη και πριν ανακτήσει τη δασική μορφή της, προκειμένου να εκτελεστεί έργο, το οποίο αποβλέπει στην εξυπηρέτηση ανάγκης με ιδιαίτερη κοινωνική, εθνική ή οικονομική σημασία, αν η εκτέλεση του έργου στην έκταση αυτή είναι απολύτως αναγκαία και επιτακτική, στο μέτρο που η παρέλευση του απαιτούμενου για την πραγματοποίηση της αναδάσωσης χρονικού διαστήματος θα είχε ως συνέπεια τη ματαίωση του επιδιωκόμενου δημόσιου σκοπού».*

Από το παραπάνω σκεπτικό προκύπτει ότι, στο πλαίσιο μιας ιδιαίτερα δυναμικής ερμηνείας των σχετικών συνταγματικών διατάξεων (άρθρα 24 παρ. 1 και 117 παρ. 3 Συντ.), σαφώς επηρεασμένης από την ανάγκη καταφυγής στις ΑΠΕ ως εργαλείων για την παραγωγή ενέργειας, γίνεται αντιληπτό (και με δεδομένη την προγενέστερη νομολογία του ΣτΕ), ότι το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο προέβη σε μια εξαιρετικά σημαντική νομολογιακή στροφή. Πρόκειται, κατ' ουσίαν, για μια «στροφή» η οποία προκύπτει σε δυο διαφορετικά επίπεδα:

*Πρώτον*, το ΣτΕ αντιμετωπίζει για πρώτη φορά ως ισοδύναμες τις διατάξεις των άρθρων 24 παρ. 1 και 117 παρ. 3 Συντ. Ειδικότερα, κρίνει ότι βούληση του συνταγματικού νομοθέτη δεν ήταν η πλήρης απαγόρευση της χρήσης των αναδασωτέων εκτάσεων, ακόμη και για την ικανοποίηση υπέρτατων δημοσίων σκοπών, αλλά η αποτροπή των επεμβάσεων εκείνων που σε κάθε περίπτωση θα ήταν απαγορευτικές επί εκτάσεων με δασικό χαρακτήρα. Με άλλες λέξεις, το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο έκανε δεκτό ότι, παρά την απόλυτη διατύπωση της διάταξης του άρθρου 117 παρ. 3 Συντ., το τελευταίο θα πρέπει να ερμηνεύεται υπό το φως του άρθρου 24 παρ. 1 Συντ., με την έννοια ότι δεν θα πρέπει να αποκλείεται η καθιέρωση νομοθετικής ρύθμισης με την οποία να επιτρέπεται η επέμβαση σε έκταση με αναδασωτέο χαρακτήρα, ακόμη και πριν την ανάκτηση της δασικής της μορφής, προκειμένου να εκτελεστεί έργο που αποβλέπει στην ικανοποίηση ανάγκης με σπουδαία οικονομική, κοινωνική ή εθνική σημασία.

*Δεύτερον*, όπως ήδη εκτέθηκε, κατά την πάγια νομολογία του, το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο απαιτούσε, προκειμένου να μπορεί να θεωρηθεί συμβατή με το Σύνταγμα η επέμβαση σε αναδασωτέες εκτάσεις, να έχει ολοκληρωθεί ο σκοπός της αναδάσωσης, ήτοι να έχει δημιουργηθεί εκ νέου βλάστηση. Εφόσον ολοκληρωθεί η αναδάσωση, τότε πλέον μπορεί -υπό προϋποθέσεις- να λάβει χώρα χωροθέτηση επιμέρους δραστηριοτήτων, υπό την προϋπόθεση ότι θα έχει εκδοθεί πράξη άρσης της αναδάσωσης. Ειδικότερα, σύμφωνα με την πάγια νομολογία του ΣτΕ «εάν παρίσταται ανάγκη να πραγματοποιηθεί [...] έργο υποδομής εντός εκτάσεως, η οποία έχει κηρυχθεί αναδασωτέα [...] απαιτείται άρση της αναδασώσεως με

πράξη που εκδίδεται εφόσον συντρέχουν οι κατά νόμο απαιτούμενες προϋποθέσεις [...]. [Η] έκδοσή της αποτελεί αναγκαία προϋπόθεση για την πραγματοποίηση οποιασδήποτε επεμβάσεως στην έκταση αυτή. Οίκοθεν δε νοείται ότι, πριν αρθεί η αναδάσωση και, περαιτέρω, πριν εκδοθεί άδεια επεμβάσεως, καθορίζουσα και τους σχετικούς όρους, απαγορεύεται οιαδήποτε υλική ενέργεια στην έκταση αυτή»<sup>103</sup>. Ωστόσο, με την εδώ σχολιαζόμενη απόφαση, ΣτΕ Ολ. 2499/2012, το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο έκανε δεκτό ότι ειδικά για τη χωροθέτηση μονάδων ΑΠΕ, είναι -υπό προϋποθέσεις- επιτρεπτή η εγκατάστασή τους, ακόμη και χωρίς την έκδοση πράξης άρσης αναδάσωσης<sup>104</sup>.

Από την αντιπαραβολή της νομολογίας του ΣτΕ πριν και μετά την σχολιαζόμενη απόφαση, προκύπτει κατά τρόπο πρόδηλο το βάθος της τομής που επιχείρησε το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο με την τελευταία. Κατά τη γνώμη του γράφοντος, η τομή αυτή επιχειρήθηκε μέσα σε ένα ευρύτερο πλαίσιο εξέτασης των νομικών και πραγματικών δεδομένων που περιβάλλουν τις ΑΠΕ<sup>105</sup>, ήτοι με έναν τρόπο ιδιαίτερα δυναμικό. Συγκεκριμένα, από νομική σκοπιά λήφθηκε υπόψη η σημασία που έχει προσδώσει στις ΑΠΕ ως εναλλακτικού τρόπου παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας ο ενωσιακός νομοθέτης καθώς και το γεγονός ότι η προώθηση των τελευταίων αποτελεί περιβαλλοντική και ενεργειακή προτεραιότητα υψίστης σημασίας για τη χώρα (βλ. Ν 3851/2010 «Επιτάχυνση της ανάπτυξης των Ανανεώσιμων Πηγών Ενέργειας για την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής και άλλες διατάξεις σε θέματα αρμοδιότητας του Υπουργείου Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής»). Επιπλέον, συνεκτίμησε επίσης το γεγονός ότι οι εθνικοί στόχοι για τις ΑΠΕ, με βάση την Οδηγία 2009/28/EK (EEL, 140/2009) είναι δεσμευτικοί για τη χώρα μας<sup>106</sup>. Παράλληλα, ουδόλως αμελήθηκαν και οι περιβαλλοντικές παράμετροι που συνηγορούν υπέρ της προώθησης των ΑΠΕ. Πιο αναλυτικά, η εξοικονόμηση ενέργειας και η μεγαλύτερη δυνατή υποκατάσταση των ορυκτών καυσίμων ως θεμελιώδεις μέθοδοι για την αντιμετώπιση του φαινομένου της κλιματικής αλλαγής καθώς και η μείωση (σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο) των εκπομπών υγρών και στερεών αποβλήτων<sup>107</sup>, φαίνεται να διαδραμάτισαν καθοριστικό ρόλο για τη διαμόρφωση της τελικής κρίσης του ΣτΕ (βλ. και ΣτΕ 2499/2012 «*ενόψει της κατά τα ήδη εκτεθέντα εξαιρετικής σημασίας των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας για τη βιώσιμη ανάπτυξη, και ειδικότερα τη διασφάλιση της επάρκειας του ενεργειακού εφοδιασμού της χώρας*»)<sup>108</sup>.

Εξάλλου, η σχολιαζόμενη νομολογία ενδέχεται να έλαβε υπόψη και τη γενικότερη κριτική που είχε ασκηθεί από μέρος της θεωρίας κατά της απόλυτης απαγόρευσης επέμβασης σε αναδασωτές εκτάσεις. Η κριτική αυτή σχετιζόταν με το γεγονός ότι *πρώτον*, η αναδάσωση δεν φαίνεται να έχει νόημα όταν η επίμαχη έκταση πρόκειται να χρησιμοποιηθεί για άλλο δημόσιο σκοπό όταν δασωθεί (λ.χ. όταν χωροθετηθεί μια δραστηριότητα σε μια αναδασωτέα έκταση αφότου επανακτήσει δασική βλάστηση) και *δεύτερον*, ότι είναι αντίθετο με την αρχή της εκτίμησης κόστους- οφέλους η Διοίκηση, όταν καλείται να υλοποιήσει ένα έργο δημοσίου

<sup>103</sup> ΣτΕ 3050/2015, 1151/2007, 1953/2007, 2862/2007

<sup>104</sup> Γ. Σιούτη, *Εγχειρίδιο Δικαίου...*, ο.π.π, σελ. 118, βλ. και Ι. Βουλγαρίδου, *Περιβαλλοντική αδειοδότηση...*, ο.π.π.

<sup>105</sup> Γ. Σιούτη, *Ο θρίαμβος...*, ο.π.π.

<sup>106</sup> Χ. Διβάνη/ Τ. Προυσανίδης, *Παρατηρήσεις...*, ο.π.π.

<sup>107</sup> Μ. Βελεγράκη, *Η εγκατάσταση μονάδων ΑΠΕ σε αναδασωτέες εκτάσεις*, Ενέργεια & Δίκαιο, 13-14/2010

<sup>108</sup> Αικ. Σακελλαροπούλου, *Η κλιματική κρίση και ο ρόλος του δικαστή*, διαθέσιμο σε: <https://nomosphysis.org.gr/19843/i-klimatiki-krisi-kai-o-rol-os-toy-dikasti/> nomosphysis.org.gr (τελευταία πρόσβαση Μάρτιος 2020)

συμφέροντος, αντί να επιλέξει την εγκατάστασή του σε ήδη αποψιλωθείσα δασική περιοχή, να υποχρεούται σε καταστροφή υφιστάμενου δάσους ή δασικής έκτασης<sup>109</sup>.

### 3.2. Χωροταξικός σχεδιασμός και ΑΠΕ

Σύμφωνα με το άρθρο 24 παρ. 2 Συντ. «η χωροταξική αναδιάρθρωση της Χώρας, η διαμόρφωση, η ανάπτυξη, η πολεοδόμηση 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». Από την παραπάνω διατύπωση, το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο συνάγει παγίως ότι «με τη διάταξη της παρ. 2 του άρθρου 24 του Συντάγματος αναγνωρίζεται ότι ο χωροταξικός και πολεοδομικός σχεδιασμός ανήκει στην αρμοδιότητα του κράτους και θεσπίζεται αντίστοιχη υποχρέωσή του για σχεδιασμό του χώρου σύμφωνα με τα πορίσματα και τις έννοιες της επιστήμης της χωροταξίας και της πολεοδομίας».

Έτσι, το ΣτΕ ερμηνεύει την αρμοδιότητα των κρατικών αρχών να προβαίνουν σε σχεδιασμό του χώρου, ως ευθεία υποχρέωση, απορρέουσα εκ του Συντάγματος. Πρόκειται για μια υποχρέωση η οποία και με βάση τις προβλέψεις του άρθρου 24 παρ. 1 Συντ., συνυφαίνεται άρρηκτα με την αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης<sup>110</sup>, γεγονός που ενισχύει την κανονιστική πυκνότητα της υποχρέωσης αυτής. Το γεγονός, δε, ότι χωροταξικός σχεδιασμός και βιώσιμη ανάπτυξη βρίσκονται σε στενό δεσμό προκύπτει και από την -νομολογιακή- αποδοχή της φύσεως των χωροταξικών σχεδίων ως βασικών συντελεστών της βιώσιμης ανάπτυξης<sup>111</sup>. Ο ρόλος του χωροταξικού σχεδιασμού στην προώθηση της βιώσιμης ανάπτυξης μπορεί να γίνει αντιληπτός στην προσπάθεια διατήρησης της φυσικής κληρονομιάς, την ορθολογική διαχείριση του υδάτινου δυναμικού, την αποκατάσταση και διαχείριση του πολιτιστικού πλούτου κ.ο.κ.<sup>112</sup>.

Η εγγενής, αυτή, σημασία του χωροταξικού σχεδιασμού στην προώθηση της βιώσιμης ανάπτυξης και την διαφύλαξη του περιβάλλοντος γενικότερα, έχει οδηγήσει το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο να θεωρεί τον τελευταίο όχι απλώς μια αφηρημένη κρατική υποχρέωση, αλλά και ένα προαπαιτούμενο για τη χωροθέτηση έργων και δραστηριοτήτων με δυνητικές περιβαλλοντικές επιπτώσεις. Πιο συγκεκριμένα, σύμφωνα με τη νομολογία του ΣτΕ, όπως αυτή διαμορφώθηκε, ιδίως, μετά το 2001<sup>113</sup>, προκειμένου να μπορούν να θεωρηθούν

<sup>109</sup> Γ. Δελλή, *Το σύνταγμα, το δάσος...*, οπ.π.

<sup>110</sup> Δ. Μέλισσα, *Θεμελιώδη ζητήματα του δικαίου της χωροταξίας*, Εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, σελ. 107, 2002

<sup>111</sup> βλ. ΣτΕ Ολ. 3037/2008, 2489/2006, 705/2006, 3478/2000, ΣτΕ Τμ. Ε' 387/2014, 207/2016

<sup>112</sup> Μ. Αγγελίδη, *Χωροταξικός Σχεδιασμός και Βιώσιμη Ανάπτυξη*, Εκδόσεις Συμμετρία, σελ. 143, Αθήνα, 2000

<sup>113</sup> βλ. χαρακτηριστικά την ιστορική διαδρομή της νομολογίας που ίσχυε μέχρι και πριν το 2001, όπως αυτή καταγράφεται στην σκ. 8 της απόφασης ΣτΕ Ολ. 3920/2010: «[...] η Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας, με την απόφαση 4576/1977, έκρινε, για πρώτη φορά, ότι ούτε το άρθρο 24 παρ. 1, 2 και 6 του Συντάγματος, ούτε άλλη συνταγματική διάταξη επιβάλλουν απαγόρευση της, σύμφωνα με την ισχύουσα νομοθεσία, ίδρυσης και λειτουργίας μεγάλων βιομηχανικών μονάδων ή εκτέλεσης άλλων τεχνικών έργων πριν από τη σύνταξη γενικότερης χωροταξικής μελέτης της όλης μείζονος περιοχής, με τη σκέψη ότι η «αντίθετος άποψις θα επέφερε, μέχρι της συντάξεως τιαούτης μελέτης, οικονομική στασιμότητα της Χώρας, όπερ προδήλως δεν έγκειται εις τας προθέσεις του συνταγματικού νομοθέτου». (έκτη σκέψη) Η νομολογία αυτή επιβεβαιώθηκε το έτος 1998, με την απόφαση 4498/1998 της Ολομέλειας του Δικαστηρίου, (που αφορά το έργο της κατασκευής τριών φραγμάτων στον ποταμό Νέστο με τους αντίστοιχους ταμιευτήρες και σταθμούς παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας), με την οποία κρίθηκε επίσης ότι δεν «απορρέει ευθέως από το άρθρο 24 παρ. 2 του Συντάγματος, με το οποίο επιτάσσεται η χωροταξική οργάνωση της Χώρας, ή από τον [...] ν. 360/1976 απαγόρευση να πραγματοποιηθούν τα επίμαχα έργα αν δεν είναι ενταγμένα σε χωροταξικό σχέδιο». (σκέψη 10). Και η νομολογία παγιώθηκε το έτος 2000 με την απόφαση 3478/2000 της Ολομέλειας (σκέψη 12), για το ιδιαίτερος σημαντική για την εθνική οικονομία και το περιβάλλον έργο του

συμβατές με το Σύνταγμα, ακόμη και ατομικές διοικητικές πράξεις σχετικές με την αδειοδότηση ενός έργου, θα πρέπει να έχει προηγηθεί η εκπόνηση των οικείων χωροταξικών σχεδίων. Ειδικότερα, στην απόφαση ΣτΕ 2506/2001 για την κατασκευή τουριστικού λιμένα στο Πόρτο Ράφτη, το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο δέχθηκε ότι «[...] η κατασκευή λιμένων οποιασδήποτε κατηγορίας σε οποιαδήποτε ακτή της Χώρας δεν δύναται να αποφασίζεται επ' ευκαιρία και αποσπασματικά, αλλά πρέπει να αποτελεί αντικείμενο ευρύτερου χωροταξικού σχεδιασμού εντός του εθνικού ή του μείζονος περιφερειακού δικτύου λιμένων της Χώρας [...]».

Προκειμένου, όμως, να καμφθούν επιμέρους εμπόδια που μπορεί να έθετε η παραπάνω νομολογία<sup>114</sup>, το ΣτΕ, προχώρησε, στην συνέχεια, σε μια «μεταβατική»<sup>115</sup> αντίληψη περί της υποχρεωτικότητας του χωροταξικού σχεδιασμού. Έτσι, χωρίς να αρνείται ότι απαιτείται κάποιου είδους σχεδιασμός πριν από τη χωροθέτηση επιβλαβών δραστηριοτήτων, δεν φτάνει στο σημείο να αξιώσει ολοκληρωμένα χωροταξικά σχέδια. Επρόκειτο για τη θεωρία των «υποκατάστατων του χωροταξικού σχεδιασμού». Σύμφωνα με την τελευταία, ο χωροταξικός σχεδιασμός ήταν, μεν, υποχρεωτικός ευθύς εξαρχής, ήταν, όμως, δεκτικός υποκατάστασης για εύλογο χρονικό διάστημα, εφόσον δεν είχε ολοκληρωθεί. Εάν υπήρχαν τα υποκατάστατα, η σχετική με ένα έργο πράξη, π.χ. περιβαλλοντικής αδειοδότησης, μπορούσε να διασωθεί. Ως πράξεις που υποκαθιστούσαν το χωροταξικό σχεδιασμό θεωρούνταν επιμέρους «υβριδικά» σχέδια, όπως οι Ζώνες Ανάπτυξης Παραγωγικών Δραστηριοτήτων (ΖΑΠΔ), οι Περιοχές Ολοκληρωμένης Τουριστικής Ανάπτυξης (ΠΟΤΑ), οι Περιοχές Οργανωμένης Ανάπτυξης Παραγωγικών Δραστηριοτήτων (ΠΟΑΠΔ), Τοπικά Ρυμοτομικά Σχέδια κτλ.

Σε κάθε περίπτωση, είτε ολοκληρωμένος, είτε υποκατάστατος, αυτό που προκύπτει με ενάργεια από την παραπάνω εκτεθείσα νομολογία του Ανωτάτου Διοικητικού Δικαστηρίου είναι ότι ο χωροταξικός σχεδιασμός αποτελούσε και εξακολουθεί να αποτελεί προαπαιτούμενο για την άσκηση παραγωγικής δραστηριότητας. Δεν φαίνεται, ωστόσο, να ισχύει το ίδιο και για τις περιπτώσεις εκείνες που η παραγωγική δραστηριότητα εμφανίζεται με τη μορφή των ΑΠΕ<sup>116</sup>. Ειδικότερα, στις τελευταίες, αυτές, περιπτώσεις, η νομολογία του ΣτΕ φαίνεται να ακολουθεί μια πολύ πιο μετριοπαθή στάση σε σχέση με το αν απαιτείται ή όχι προηγούμενος χωροταξικός σχεδιασμός. Πιο συγκεκριμένα, σύμφωνα με την ΣτΕ 2741/2014 «κατ' εκτίμηση της εξαιρετικής σημασίας των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας για τη βιώσιμη ανάπτυξη, τη διασφάλιση της επάρκειας του ενεργειακού εφοδιασμού της χώρας και, κυρίως, την αντιμετώπιση των κλιματικών αλλαγών, που αποτελεί αντικείμενο διεθνούς δεσμεύσεως της χώρας και ζήτημα έντονου κοινοτικού ενδιαφέροντος (ΣτΕ Ολομέλεια 2499/2012, ΣτΕ 1226/2014, 1421-2/2013), συνάγεται ότι για την εγκατάσταση και λειτουργία αιολικού σταθμού παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας δεν απαιτείται η προηγούμενη εκπόνηση χωροταξικού σχεδιασμού εθνικού ή τομεακού

---

Αχελώου, που επανέλαβε την ανωτέρω κρίση της, η οποία είχε διατυπωθεί στην απόφαση 4498/1998, ότι δηλαδή, από τα άρθρα 24, 79 παρ. 8 και 106 παρ. 1 του Συντάγματος, δεν επιβάλλεται η απαγόρευση πραγματοποίησης έργων που ενδέχεται να έχουν σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον, αν δεν είναι προηγούμενως ενταγμένα σε χωροταξικό σχέδιο.» - βλ. επιπλέον και Χ. Ντουχάνη, *Οι συνταγματικές επιταγές της προστασίας του περιβάλλοντος και της ανάπτυξης στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας*, διαθέσιμο σε: [http://www.esdi.gr/nex/images/stories/pdf/epimorfosi/2020/ntouhanis\\_2020.pdf](http://www.esdi.gr/nex/images/stories/pdf/epimorfosi/2020/ntouhanis_2020.pdf), (τελευταία πρόσβαση: 22.09.2021)

<sup>114</sup> βλ. χαρακτηριστικά ΣτΕ 810-811/1977 και Κ. Σταματίου, *Πολεοδομικός σχεδιασμός και τουριστική αξιοποίηση ακινήτων*, ΠερΔικ, 3/2019

<sup>115</sup> βλ. Χ. Ντουχάνη, *Οι συνταγματικές επιταγές*, ο.π.

<sup>116</sup> Αικ. Σακελλαροπούλου, *Περιβαλλοντικό σύνταγμα και ΣτΕ στα χρόνια της κρίσης*, διαθέσιμο σε: <https://nomosphysis.org.gr/17509/perivallontiko-syntagma-kai-ste-sta-xronia-tis-krisis/>, (τελευταία πρόσβαση: 22.09.2021)

χαρακτήρα, αλλά αρκεί η, έστω και κατά γενικό τρόπο, πρόβλεψη της συγκεκριμένης παραγωγικής δραστηριότητας σε υπερκείμενα σχέδια χωροταξικού σχεδιασμού, όπως είναι κατεξοχήν τα κατ' άρθρο 8 του ν. 2742/1999 περιφερειακά πλαίσια χωροταξικού σχεδιασμού και αιφόρου ανάπτυξης (πρβλ. ΣτΕ 1508/2008, 3596 - 7/2007, 2569/2004 κ.α.). Η ερμηνευτική αυτή εκδοχή ευρίσκει, εξάλλου, πρόσθετο έρεισμα στις κατευθύνσεις της εθνικής χωροταξικής πολιτικής, η οποία και προ της ενάρξεως ισχύος του ν. 3851/2010, ευνοούσε την ανάπτυξη εναλλακτικών πηγών ενέργειας, φιλικών προς το περιβάλλον. Κατά την έννοια των ίδιων διατάξεων, οι αιολικοί σταθμοί δεν απαιτείται να χωροθετούνται μόνον σε ειδικώς καθορισμένες ζώνες υποδοχής παραγωγικών δραστηριοτήτων, αλλ' αντιθέτως επιτρέπεται, κατ' αρχήν, να τοποθετούνται σε οποιαδήποτε περιοχή διαθέτει επαρκές και εκμεταλλεύσιμο αιολικό δυναμικό».

### **3.3. Συμπεράσματα σε σχέση με τη νομολογία του ΣτΕ για τις ΑΠΕ**

Όπως ήδη εκτέθηκε, η ραγδαία ανάπτυξη της τεχνολογίας, ιδιαίτερα από τις τελευταίες δεκαετίες του 20<sup>ου</sup> αιώνα και εντεύθεν, οδήγησε στην ανάδειξη νέων μορφών παραγωγής ηλεκτρικού δυναμικού. Οι νέες αυτές εκδοχές της ηλεκτροπαραγωγής, οι ΑΠΕ, εμφάνισαν μια ιδιαίτερη δυναμική που διαρκώς εντείνεται και τείνει, λόγω της ιδιαίτερης οικονομικής, αλλά -πρωτίστως- οικολογικής σημασίας της, να υποκαταστήσει πλήρως τις μέχρι πρότινος γνωστές, συμβατικού τύπου μορφές παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας. Με άλλες λέξεις, θα λέγαμε ότι, όπως προκύπτει και από την τάση του ενωσιακού νομοθέτη να επεκτείνει την απανθρακοποίηση του ενεργειακού συστήματος της Ε.Ε.<sup>117</sup>, οι ΑΠΕ αποτελούν μια σύγχρονη αναγκαιότητα. Προκειμένου να ικανοποιηθεί αυτή η αναγκαιότητα οι εθνικές αρχές, συμπεριλαμβανομένων, όπως φαίνεται, των δικαστηρίων, έπρεπε να κάνουν ορισμένα βήματα. Στην ελληνική περίπτωση, φαίνεται ότι το αρμόδιο δικαστήριο, το ΣτΕ, σημείωσε δυο ιδιαίτερα σημαντικές μεταβολές στην μέχρι πρότινος «απόλυτη» νομολογία του: η πρώτη, η αναγνώριση της δυνατότητας χωροθέτησης παραγωγικών δραστηριοτήτων σε εκτάσεις που απώλεσαν τον δασικό τους χαρακτήρα και χαρακτηρίστηκαν αναδασωτές. Επρόκειτο για μια βαθύτατα ουσιαστική «τομή» αν ληφθεί, μάλιστα, υπόψη, το γεγονός ότι μέχρι και την εν λόγω απόφαση, οι αναδασωτές εκτάσεις γινόταν αντιληπτές ως «ιερές αγελάδες» της δασικής προστασίας. Η δεύτερη ουσιώδης μεταβολή ήταν, αναμφίβολα, αυτή που εκτέθηκε στις αμέσως παραπάνω παραγράφους και με την οποία έγινε δεκτό ότι μια τόσο σημαντική εγκατάσταση, όπως αυτή των ΑΠΕ, μπορεί να χωροθετηθεί ακόμη και σε περιοχές που δεν έχουν συμπεριληφθεί σε κάποιου είδους προγενέστερο χωρικό σχεδιασμό.

### **4. Η νομολογία των αλλοδαπών δικαστηρίων (ιδίως του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου)**

Δεν είναι, ωστόσο, μόνον οι πραγματικές συνθήκες που οδηγούν τη νομολογία των εθνικών δικαστηρίων (και ιδιαίτερα του ΣτΕ) σε μεταβολές. Συχνά, η νομολογία των τελευταίων γνωρίζει αξιοσημείωτες αλλαγές σε ό,τι αφορά τη νοηματοδότηση του περιεχομένου συνταγματικών και νομοθετικών διατάξεων, επηρεαζόμενη από κανόνες υπερνομοθετικής ισχύος, όπως της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και της νομολογίας του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου<sup>118</sup>.

Έτσι, συχνά, μια διαφορετική προσέγγιση του ίδιου νομικού ζητήματος από το ΕΔΔΑ, έχει ως αποτέλεσμα σημαντικές ανανοηματοδοτήσεις επιμέρους συνταγματικών κανόνων από τα

<sup>117</sup> [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/energy-and-green-deal\\_el](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/energy-and-green-deal_el)

<sup>118</sup> Σ. Βλαχόπουλου, *Η δυναμική...*, σελ. 140

εθνικά δικαστήρια. Πιο συγκεκριμένα, μέσα από μια διαδικασία ενός κατ' ουσίαν «ενδοδικαστηριακού διαλόγου» μεταξύ εθνικών (λ.χ. ΣτΕ) και αλλοδαπών δικαστηρίων (εν προκειμένω ΕΔΔΑ) τα πρώτα καλούνται να μεταβάλλουν τη νομολογία τους επί ζητημάτων τα οποία ερμηνεύτηκαν κατά τρόπο διαφορετικό από το Δικαστήριο του Στρασβούργου<sup>119</sup>. Τέτοιου είδους μεταβολές αφορούν πρωτίστως στην ερμηνεία αόριστων εννοιών, οι οποίες προσδιορίζονται και νοηματοδοτούνται μέσα από τη νομολογία του ΕΔΔΑ.

Οι περιπτώσεις στις οποίες τα εθνικά δικαστήρια τροποποίησαν τη νομολογία τους σε συμμόρφωση με τις αποφάσεις του ΕΔΔΑ είναι τόσες πολλές, ώστε να μπορεί -βασίμως- να υποστηριχθεί ότι η νομολογία του τελευταίου συνιστά ίσως τον βασικότερο παράγοντα δυναμικής προσέγγισης των ελληνικών συνταγματικών κανόνων: από το ζήτημα της διαφοροποίησης των δικαστικών διακοπών μεταξύ Δημοσίου και ιδιωτών<sup>120</sup> και της δημοσιότητας των συνεδριάσεων των ανεξάρτητων διοικητικών αρχών<sup>121</sup> που άπτονται ευθέως του δικαιώματος δικαστικής προστασίας, καθώς και από ζητήματα που αφορούν το περιεχόμενο δικαιώματος στην ιδιοκτησία (στο οποίο, κατά τη νομολογία του ΕΔΔΑ και τη μετέπειτα νομολογία των εθνικών δικαστηρίων περιλαμβάνονται και τα ενοχικά δικαιώματα) προκύπτει με σαφήνεια ότι το «μωσαϊκό» της ευρωπαϊκής νομολογίας περιλαμβάνει μια ευρεία παλέτα χρωμάτων που σχετίζονται άμεσα με συνταγματικώς κατοχυρωμένα δικαιώματα.

Ένα από τα «χρώματα» αυτά σχετίζεται -όχι ευθέως- με το δικαίωμα στο περιβάλλον: μέσα από δυο από τις πιο γνωστές -στη χώρα μας- αποφάσεις του, το Δικαστήριο του Στρασβούργου, ερμηνεύοντας το δικαίωμα στην ιδιοκτησία, όπως αυτό καθιερώνεται στο άρθρο 1 του Πρώτου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ, μετέβαλλε «άθελά» του, την αντίληψη του Έλληνα δικαστή αναφορικά με την προστασία του φυσικού, οικιστικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος και συγκεκριμένα τον τρόπο με τον οποίο προσέγγιζε, μέχρι τότε, τα ζητήματα που αφορούσαν τη δόμηση σε εκτός πολεοδομικού σχεδίου περιοχές. Οι αποφάσεις αυτές καταλήγουν, κατ' ουσίαν, στο ίδιο συμπέρασμα, αφορούν αμφοτέρως ζητήματα που άπτονται της εκτός σχεδίου δόμησης αλλά εκκινούν από διαφορετική αφετηρία: η μεν πρώτη, η Υπόθεση *ZANTE Μαραθονήσι ΑΕ* κατά Ελλάδας (απόφαση της 6<sup>ης</sup>.12.2007) έχει ως αφετηρία την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος, ενώ η δεύτερη, η Υπόθεση *Ανώνυμος Τουριστική Εταιρία Ξενοδοχεία Κρήτης* κατά Ελλάδας (απόφαση της 21<sup>ης</sup>.02.2008) την προστασία του πολιτιστικού περιβάλλοντος. Για λόγους οικονομίας της εργασίας, θα αναλυθεί μόνον η πρώτη απόφαση.

#### **4.1. Το ιστορικό της υπόθεσης ZANTE Μαραθονήσι ΑΕ κ. Ελλάδος**

Η πρώτη υπόθεση έχει να κάνει με την παντελή απαγόρευση δόμησης επί της νήσου Μαραθονήσι, η οποία βρίσκεται απέναντι από τον κόλπο του Λαγανά στη Ζάκυνθο. Ειδικότερα, την εποχή κατά την οποία η ιδιοκτήτρια της νήσου Μαραθονήσι κληρονόμησε την συγκεκριμένη έκταση, υπήρχε η δυνατότητα δόμησης επί του 10% της συνολικής έκτασης, η οποία ανερχόταν σε 300.000 τ.μ.. Το δε καταστατικό της εταιρίας που ίδρυσε η ιδιοκτήτρια και που είχε ως μόνο σκοπό την τουριστική αξιοποίηση της έκτασης, εγκρίθηκε από τον Υπουργό Ανάπτυξης και δημοσιεύθηκε στην Εφημερίδα της Κυβέρνησης. Λίγο αργότερα μία από τις

<sup>119</sup> Vassilios Kondylis, *Forms of cooperation and Dialogue Between National and European Judges*, European Public Law Organisation, Athens 2013

<sup>120</sup> ΕΔΔΑ Υπόθεση της 11<sup>ης</sup> Ιανουαρίου 2001, *Πλατακός κ. Ελλάδας* και ΣτΕ Ολ. 2807/2002, 497/2002

<sup>121</sup> ΣτΕ Ολ. 3319/2010



ακτές του νησιού χαρακτηρίστηκε ως προστατευόμενη επειδή εκεί αναπαράγονταν οι χελώνες *caretta-caretta*. Παρά τον χαρακτηρισμό αυτόν, ο Ελληνικός Οργανισμός Τουρισμού εξέδωσε πράξη, σύμφωνα με την οποία επιτρεπόταν η ανέγερση ξενοδοχειακής μονάδας 1.500 κλινών. Με αλληπάλληλες μεταγενέστερες διοικητικές πράξεις και πριν πραγματοποιηθεί οποιαδήποτε δόμηση, η δυνατότητα δόμησης μειώθηκε δραστικά και στο τέλος, εκμηδενίστηκε επιτρέποντας μόνο την επίσκεψη στο Μαραθονήσι και μάλιστα μόνο κατά τις πρωινές ώρες. Παρά τους περιοριστικούς όρους που επιβλήθηκαν στην ιδιοκτησία της, η ιδιοκτήτρια ουδέποτε έλαβε αποζημίωση.

Πιο αναλυτικά, στην απόφαση 695/1986, η Ολομέλεια του ΣτΕ δεν αναγνώρισε στην προσφεύγουσα εταιρεία απολύτως κανένα δικαίωμα αποζημίωσης για τη ζημία που υπέστη από τους παραπάνω περιορισμούς. Τούτο, μάλιστα, μολονότι σε πρώτη φάση είχε αναγνωριστεί με διοικητική πράξη η δυνατότητα οικιστικής αξιοποίησης του ακινήτου δια της ανέγερσης τουριστικής μονάδας η οποία περιορίστηκε σταδιακά (και πάλι μέσω διοικητικών πράξεων) στη δυνατότητα δόμησης επτά κατοικιών των 60 τ.μ. και τελικά -πριν την επιβολής της ολοσχερούς απαγόρευσης- σε ένα μόνο οίκημα των 200 τ.μ.<sup>122</sup>.

#### **4.2. Η νομολογιακή προσέγγιση του ΣτΕ αναφορικά με την εκτός σχεδίου δόμηση**

Η εν λόγω νομολογιακή προσέγγιση του Ανωτάτου Διοικητικού Δικαστηρίου, στηρίχθηκε -εν πολλοίς- στο κριτήριο του «προορισμού» της χρήσης του ακινήτου. Σύμφωνα με το κριτήριο αυτό, φυσικός προορισμός ενός ακινήτου που κείται εκτός πολεοδομικού σχεδίου δεν είναι άλλος από τη γεωργική ή αγροτική εκμετάλλευση ενώ, αντιθέτως, τα ακίνητα που βρίσκονται «εντός σχεδίου» προορίζονται κατ' αρχήν για ανοικοδόμηση. Κι ενώ για τις τελευταίες περιπτώσεις, των ακινήτων που βρίσκονται εντός σχεδίου, τυχόν επιμέρους περιορισμοί που καθιερώνονται μέσα από τους όρους δόμησης της εκάστοτε περιοχής αποτελούν σπανιότατα πηγή σοβαρών νομικών προβλημάτων, προβλήματα ανακύπτουν, συχνότατα, στις περιπτώσεις εκείνες που φέρουν τα χαρακτηριστικά των Υποθέσεων *ZANTE Μαραθονήσι* και *Ξενοδοχεία Κρήτης*, αντίστοιχα.

Τούτο, διότι το ΣτΕ, κατ' εφαρμογή του κριτηρίου του «προορισμού» ενός ακινήτου κατέληγε στο συμπέρασμα ότι η οικοδόμηση ακινήτων σε περιοχές εκτός πολεοδομικού σχεδίου αποτελεί μονάχα την εξαίρεση (και ουδέποτε τον κανόνα), η οποία -ως τέτοια- δεν μπορεί να λαμβάνεται υπόψη κατά τον έλεγχο της αναλογικότητας περιορισμών που ενδέχεται να επιβάλλονται αλλά ούτε, πολύ περισσότερο κατά τον προσδιορισμό της αποζημίωσης του ιδιοκτήτη τέτοιας έκτασης, ο οποίος θίγεται από τους παραπάνω περιορισμούς. Έτσι, το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο, ανάγοντας τον «προορισμό» των ακινήτων σε κανόνα συνταγματικής περιωπής και γενικής εφαρμογής που δεν επέτρεπε την παραμικρή απόκλιση, απέκρουε συστηματικά τις αξιώσεις ιδιοκτητών μη αστικών ακινήτων. Και τούτο, ανεξάρτητα από το αν επρόκειτο περί ακυρωτικής δίκης στο πλαίσιο της οποίας οι θιγόμενοι ισχυρίζονταν ότι η απαγόρευση δομήσεως της ιδιοκτησίας τους ισοδυναμεί με πλήρη αποδυνάμωσή της ή για αποζημιωτική<sup>123</sup>.

<sup>122</sup> Χ. Κωκκά, *Η αρχή της δίκαιης ισορροπίας στη νομολογία του Στρασβούργου και η εφαρμογή της από τον Έλληνα δικαστή*, ΠερΔικ, 2/2020

<sup>123</sup> Λ. Κιουσοπούλου, *ΕΔΔΑ Προσφυγή 35332/2005 απόφ. 21.2.2008, Ανώνυμος Τουριστική Εταιρία Ξενοδοχεία Κρήτης κατά Ελλάδος και ΕΔΔΑ Προσφυγή 14216/2003 απόφ. της 6.12.2007, Zante-Μαραθονήσι ΑΕ κατά Ελλάδος(παρατ. Α. Κιουσοπούλου)*, ΘΠΔΔ, 2/2008

#### 4.4. Η νομολογιακή προσέγγιση του ΕΔΔΑ αναφορικά με τους περιορισμούς του δικαιώματος στην ιδιοκτησία εν γένει

Στην αντίπερα όχθη, η νομολογία του ΕΔΔΑ ακολουθεί παγίως μια αισθητά πιο διευρυμένη προσέγγιση προκειμένου να εξετάσει την αναλογικότητα ενός περιορισμού του δικαιώματος της ιδιοκτησίας προς το σκοπό της διασφάλισης ορισμένης δημόσιας ωφέλειας. Αναλυτικότερα, οι υποθέσεις που αφορούν το άρθρο 1 ΠΠΠ ΕΣΔΑ πρέπει να εξετάζονται στις πραγματικές τους διαστάσεις και «πίσω από τα φαινόμενα»<sup>124</sup> προκειμένου να διασφαλίζεται η αποτελεσματική προστασία των δικαιωμάτων που κατοχυρώνονται στη Σύμβαση και στα Πρωτόκολλά της. Παράλληλα, πρέπει να εξετάζεται το κατά πόσον επιτυγχάνεται η αναγκαία δίκαιη ισορροπία μεταξύ του λόγου δημόσιας ωφέλειας και της ανάγκης για αποτελεσματική προστασία του δικαιώματός στην περιουσία<sup>125</sup>. Στο πλαίσιο αυτό, απαιτείται να συντρέχει μια «εύλογη σχέση αναλογικότητας» (“reasonable relationship of proportionality”), η οποία απαιτεί τη συνολική εξέταση όλων των πτυχών της υπόθεσης, συμπεριλαμβανομένης της συμπεριφοράς των μερών της διαφοράς<sup>126</sup>.

Η αναγκαία αυτή δίκαιη ισορροπία, την οποία απαιτεί το Δικαστήριο του Στρασβούργου, δεν συντρέχει, κατά την πάγια νομολογία του τελευταίου, όταν επιβάλλεται σε **συγκεκριμένο** πρόσωπο ένα «υπερβολικό βάρος» στην περιουσία (“excessive burden”)<sup>127</sup>. Προκειμένου να διαπιστωθεί το κατά πόσον συντρέχει η απαιτούμενη δίκαιη ισορροπία, το ΕΔΔΑ έχει διαμορφώσει μία σειρά κριτηρίων, τα οποία εξετάζονται και **συνεκτιμώνται σε κάθε υπόθεση**. Το ΕΔΔΑ έχει επανειλημμένα τονίσει τη σημασία της καταβολής αποζημίωσης σε περίπτωση στέρησης της περιουσίας, στο πλαίσιο της επίτευξης δίκαιης ισορροπίας μεταξύ της προστασίας ενός ιδιώτη και της επίτευξης του γενικού συμφέροντος<sup>128</sup>. Από την άλλη, η παντελής έλλειψη αποζημίωσης καθιστά τη στέρηση της περιουσίας μη δικαιολογημένη<sup>129</sup>.

Έτσι, το Δικαστήριο του Στρασβούργου, προκειμένου να κρίνει τη νομιμότητα ενός περιορισμού στο δικαίωμα της ιδιοκτησίας, απαιτεί την εξέταση των συνθηκών που διέπουν την συγκεκριμένη ιδιοκτησία του συγκεκριμένου ακινήτου. Με άλλες λέξεις, δεν αρκείται, όπως ο Έλληνας δικαστής, σε μια γενική εξέταση του ευρύτερου πλαισίου που διέπει την ιδιοκτησία σε μια συγκεκριμένη περιοχή, αλλά λαμβάνει υπόψη τα ατομικά χαρακτηριστικά της εκάστοτε υπόθεσης, όπως την καλή πίστη του ιδιοκτήτη, την εύλογη προσδοκία του αναφορικά με τη δυνατότητα ή μη οικοδομικής αξιοποίησης του ακινήτου, καθώς και την τυχόν προγενέστερη στάση των αρμόδιων κρατικών αρχών επί του συγκεκριμένου ζητήματος<sup>130</sup>.

#### 4.5. Η κρίση του ΕΔΔΑ στην υπόθεση ZANTE Μαραθονήσι κ. Ελλάδος και η μεταγενέστερη «συμμόρφωση» του Έλληνα δικαστή

<sup>124</sup> βλ. ΕΔΔΑ, απόφαση της 29.03.2010, Depalle κατά Γαλλίας, 34044/02, σκέψη 78

<sup>125</sup> βλ. απόφαση της 30.08.2007, J.A. PYE (Oxford) και J.A. PYE (Oxford) Land Ltd κατά Ηνωμένου Βασιλείου, 44302/02, σκέψεις 75 επ., απόφαση της 25.03.1999, Ιατρίδης κατά Ελλάδας, 31107/96, σκέψη 58, απόφαση της 21.02.1986, James και λοιποί κατά Ηνωμένου Βασιλείου, 8793/79, σκέψη 50

<sup>126</sup> βλ. απόφαση της 05.01.2000, Beyeler κατά Ιταλίας, ο.π., σκέψεις 114 επ., απόφαση της 18.02.1991, Fredin κατά Σουηδίας, 12033/86, σκέψη 51

<sup>127</sup> βλ. απόφαση της 29.03.2010, Depalle κατά Γαλλίας, ο.π., σκέψη 83

<sup>128</sup> βλ. απόφαση της 08.07.1986, Lithgow και λοιποί κατά Ηνωμένου Βασιλείου, 9006/80, 9262/81, 9263/81, 9265/81, 9266/81, 9313/81, 9405/81, σκέψη 120

<sup>129</sup> βλ. απόφαση της 09.12.1994, Holy Monasteries κατά Ελλάδας, 13092/87, 13984/88, σκέψη 71, απόφαση της 29.4.1999, Chassagnou και λοιποί κατά Γαλλίας, 25088/94, 28331/95, 28443/95, σκέψη 82

<sup>130</sup> X. Καυκά, ο.π.

Ο τρόπος προσέγγισης αφενός μεν από το ΕΔΔΑ και αφετέρου από τα ελληνικά διοικητικά δικαστήρια (και ιδίως το ΣτΕ) των ζητημάτων που αφορούσαν περιορισμούς στην ιδιοκτησία χάριν της προστασίας του περιβάλλοντος, εμφάνιζε σημαντικές διαφοροποιήσεις. Αυτή η -σημαντική- νομολογιακή απόκλιση επί των συγκεκριμένων ζητημάτων είχε ως αποτέλεσμα την καταδίκη της χώρας μας από το ΕΔΔΑ στην Υπόθεση *ZANTE Μαραθονήσι κ. Ελλάδος* και την υιοθέτηση μια νέας νομολογιακής προσέγγισης από τον Έλληνα δικαστή.

Πιο αναλυτικά, στην εν λόγω υπόθεση τα ελληνικά διοικητικά δικαστήρια ακολούθησαν μια προσέγγιση η οποία -δικαίως- χαρακτηρίστηκε από το ΕΔΔΑ ως «άκαμπτη». Συγκεκριμένα, εφαρμόζοντας το κριτήριο του «προορισμού» του ακινήτου, τα ελληνικά διοικητικά δικαστήρια κατέληξαν στο συμπέρασμα ότι η επιβολή βαρύτερων περιορισμών στην ιδιοκτησία (μέσω της κατ' ουσίαν απαγόρευσης δόμησης) δεν παραβίαζε το δικαίωμα στην ιδιοκτησία όπως αυτό κατοχυρώνεται στο άρθρο 17 Συντ. και στο άρθρο 1 ΠΠΠ ΕΣΔΑ<sup>131</sup>. Τούτο, διότι, στον βαθμό που το ακίνητο βρισκόταν σε εκτός σχεδίου περιοχή, δεν ετίθετο ζήτημα περιορισμού του δικαιώματος ανοικοδόμησής του, εφόσον ούτως ή άλλως (κατά την εν λόγω νομολογία) προορισμός του ήταν η αγροτικής ή γεωργικής φύσεως εκμετάλλευση.

Από την άλλη πλευρά, αντίθετη ήταν η απόφαση του ΕΔΔΑ, με τις αποφάσεις του της 6.12.2007 και της 28.5.2009 (αρ. αποφ. 1959-50-2009) - (προσφυγή 14216/03). Δεδομένου ότι η κείμενη νομοθεσία αναγνώριζε στην προσφεύγουσα εταιρεία το δικαίωμα ανοικοδόμησης του ακινήτου της κατά τον χρόνο κτήσεως του τελευταίου, η πρώτη υποστήριξε ότι το δικαίωμά της στην ιδιοκτησία παραβιάστηκε σε σταθερή βάση από το ελληνικό κράτος. Χρησιμοποιώντας τα κριτήρια που αναλύθηκαν ανωτέρω, το Δικαστήριο έκανε δεκτό ότι το κριτήριο του «προορισμού» του ακινήτου που χρησιμοποιήθηκε από τον Έλληνα δικαστή καθώς και η γενικότερη συμπεριφορά των ελληνικών διοικητικών αρχών έναντι της προσφεύγουσας, διέρρηξαν τη δίκαιη ισορροπία (*fair balance*) που πρέπει να διέπει την σχέση μεταξύ ιδιωτικού και δημοσίου συμφέροντος, ενώ, επιπλέον, δέχτηκε ότι το δικαίωμα της προσφεύγουσας να καρπώνεται το ακίνητό της περιορίστηκε κατά τρόπο ακραίο, υπό το πρίσμα, μάλιστα, των δυνατοτήτων που της είχαν αναγνωριστεί από την εφαρμοστέα κατά το χρόνο της αγοράς της νησίδας νομοθεσία, καθώς και ότι η πλήρης δέσμευση της ιδιοκτησίας της, λόγω του διαδοχικού περιορισμού του δικαιώματος της για δόμηση, αφαιρέσε εκ των πραγμάτων από το δικαίωμα κυριότητας της την ουσία του. Όπως εκτέθηκε ανωτέρω, ιδιαίτερο ενδιαφέρον έχει η αντίληψη του ΕΔΔΑ ότι η αιτιολογία των ελληνικών δικαστηρίων στη βάση της οποίας απορρίφθηκαν οι ισχυρισμοί της προσφεύγουσας περί παραβίασης του δικαιώματος στην ιδιοκτησία «διακρίνεται για την ιδιαίτερη ακαμψία της». Έτσι, με άλλες λέξεις, το Δικαστήριο του Στρασβούργου φαίνεται να καταλήγει στο συμπέρασμα ότι η πλήρης εξομοίωση των εκτός σχεδίου ακινήτων με ακίνητα που προορίζονται αποκλειστικά για γεωργική εκμετάλλευση, αφενός μεν δεν λαμβάνει υπόψη τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του εκάστοτε ακινήτου και αφετέρου το νομικό καθεστώς που το διέπει πριν την επιβολή των όποιων περιορισμών. Με το σκεπτικό αυτό, το ΕΔΔΑ καταδίκασε τη χώρα μας επιβάλλοντας στο ελληνικό κράτος την υποχρέωση καταβολής 2 εκ. ευρώ στην προσφεύγουσα<sup>132</sup>.

Η παραπάνω νομολογιακή απόκλιση μεταξύ ελληνικών δικαστηρίων και Στρασβούργου, είχε, όπως ήδη εκτέθηκε, ως αποτέλεσμα, σημαντικές νομολογιακές μεταβολές στην εγχώρια

<sup>131</sup> ΣτΕ Ολ. 695/1986

<sup>132</sup> Γ. Σιούτη, *Εγχειρίδιο δικαίου...*, ο.π., σελ. 198 επ.

νομική πραγματικότητα. Πιο συγκεκριμένα, η καταδίκη της χώρας μας οδήγησε τα ελληνικά διοικητικά δικαστήρια τόσο στο να μεταβάλλουν όσο και στο να εξειδικεύσουν περαιτέρω τη νομολογία τους επί του ζητήματος της επιβολής περιορισμών στο δικαίωμα της ιδιοκτησίας<sup>133</sup>. Ειδικότερα, η νεότερη νομολογία αναγνωρίζει ότι «η θεμιτή επιδίωξη της προστασίας του φυσικού περιβάλλοντος, με επιβολή περιορισμών στη χρήση των ακινήτων, δεν απαλλάσσει το Κράτος από την υποχρέωσή του να αποζημιώσει τον θιγόμενο ιδιοκτήτη, το ακίνητο του οποίου κατά τον χρόνο κτήσης του δεν υπέκειτο στους περιορισμούς αυτούς, για την, ουσιώδη και υπερβαίνουσα το εκάστοτε προσήκον μέτρο, στέρηση ορισμένων από τις νόμιμες χρήσεις που προβλέπονταν για το ακίνητο αυτό πριν από την επιβολή των περιορισμών [...]»<sup>134</sup>. Επιπλέον, ο Έλληνας δικαστής, σε μια προσπάθεια διεύρυνσης της δυνατότητας του θιγομένου ιδιοκτήτη να αξιώσει αποκατάσταση της ζημίας του, αναγνώρισε το δικαίωμα του τελευταίου να ζητήσει αποζημίωση με ευθεία αγωγή, στον βαθμό που δεν έχει εκδοθεί το σχετικό π.δ. που ρυθμίζει το ζήτημα της υποβολής αίτησης προς τη Διοίκηση.

Η Υπόθεση *ZANTE Μαραθονήσι κ. Ελλάδος* (και η συναφής Υπόθεση *Ξενοδοχεία Κρήτης ΑΕ κ. Ελλάδος*) αποτελεί ένα από τα κλασικότερα παραδείγματα θεσμικού διαλόγου μεταξύ του Έλληνα δικαστή και του Δικαστηρίου του Στρασβούργου. Ενός διαλόγου που μεταπίθεται εντέλει τον πρώτο να αλλάξει τη νομολογιακή του αντίληψη και να συμβαδίσει με τις επιταγές της νομολογίας του ΕΔΔΑ. Στον βαθμό, δε, που ο εν λόγω διάλογος έχει στο επίκεντρο του ζητήματα περιβαλλοντικής προστασίας, αναδεικνύει τον δυναμικό χαρακτήρα της περιβαλλοντικής νομολογίας των ελληνικών διοικητικών δικαστηρίων (και ιδίως του Ανωτάτου Διοικητικού Δικαστηρίου) που είναι, όπως ήδη εκτέθηκε, το αποτέλεσμα όχι μόνο των εκάστοτε οικονομικών, κοινωνικών και τεχνολογικών εξελίξεων αλλά και της ίδιας της ερμηνείας του νομοθετικού (εθνικού ή υπερεθνικού) πλαισίου.

«Μπορεί, μεν, το Συμβούλιο της Επικρατείας, με την περιβαλλοντική νομολογία που είχε αναπτύξει από τις αρχές της δεκαετίας του 1990, έχει αναδειχθεί τα τελευταία χρόνια στον πιο αξιόπιστο -έναντι των δύο άλλων κρατικών λειτουργιών- εγγυητή του δικαιώματος στο περιβάλλον, ωστόσο, στην προσπάθεια αυτή, το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο αντιμετωπίζει συχνά με αμηχανία τη σύγκρουση που αναπόφευκτα παρατηρείται ανάμεσα στην ανάγκη να προστατευθεί το περιβάλλον και να γίνει σεβαστό κάποιο άλλο επίσης συνταγματικά προστατευόμενο αγαθό, όπως η ιδιοκτησία και η οικονομική ελευθερία»<sup>135</sup>. Αυτήν την αμηχανία ήρε -σε μεγάλο βαθμό- η συμμόρφωση του ΣτΕ με τις αποφάσεις του ΕΔΔΑ.

## ΜΕΡΟΣ Γ΄: ΜΙΑ ΓΕΝΙΚΗ ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ

Στην πορεία αυτής της εργασίας, παραθέσαμε μια γενική καταγραφή της έννοιας της δυναμικής ερμηνείας του δικαίου γενικά και του δικαίου του περιβάλλοντος ειδικότερα. Ορίσαμε τη δυναμική ερμηνεία του δικαίου ως ένα όχι αμιγώς μεθοδολογικό εργαλείο ερμηνείας δίπλα στα ήδη γνωστά (τελολογική, ιστορική, γραμματική κτλ.) αλλά περισσότερο

<sup>133</sup> Γ. Σιούτη, *Εγχειρίδιο δικαίου*, σπ.π., σελ. 204 επ.

<sup>134</sup> βλ. και ΣτΕ ΣτΕ 1833/2017 7μ., 70/2017, 2310/2016, 2128/2014, 4926/2013, 2707/2009 κ.ά

<sup>135</sup> Λ. Κιουσοπούλου, σπ.π.

ως ένα «όπλο» του δικαστή, που του επιτρέπει να εξετάζει τα υφιστάμενα νομικά δεδομένα υπό το φως της ίδιας της πραγματικότητας.

Στο πλαίσιο της καταγραφής αυτής αναδείχθηκαν με ιδιαίτερη έμφαση οι λόγοι για τους οποίους αξίζει κανείς να μελετήσει το «φαινόμενο» της δυναμικής ερμηνείας, ιδιαίτερα στο πεδίο του δημοσίου δικαίου. Κυριότερος εκ των λόγων αυτών είναι, όπως υπογραμμίστηκε, το γεγονός ότι στο επίπεδο του εν ευρεία εννοία διοικητικού δικαίου, ο δικαστής, εφαρμόζοντας τους κανόνες, προσδίδει στην κρίση του μια οιονεί «κανονιστική δεσμευτικότητα», η οποία να μην δεν φτάνει τις εξουσίες του δικαστή του κοινοδικαίου (common law) πλην όμως δεσμεύει, συχνά και τους τρεις κλάδους των εξουσιών (ιδίως τα κατώτερα δικαστήρια, τη Διοίκηση αλλά και τον νομοθέτη). Επομένως, στο μέτρο που η εξουσία του ακυρωτικού δικαστή δεν περιορίζεται στην απλή ερμηνεία του δικαίου, αλλά περιλαμβάνει και -οιονεί- δικαιопλαστικές προεκτάσεις, αποκτά ιδιαίτερη αξία η μελέτη των μεθόδων εκείνων μέσω των οποίων καταλήγει στον σχηματισμό της τελικής κρίσης του.

Δεν είναι, όμως, μόνο το διοικητικό δίκαιο εκείνο που αποτελεί αντικείμενο δυναμικής ερμηνείας από τον ακυρωτικό δικαστή. Κατά μείζονα λόγο, είναι το δίκαιο του περιβάλλοντος που αντιμετωπίζεται δυναμικά. Τούτο, διότι, ο συγκεκριμένος κλάδος δικαίου εξελίσσεται μέρα με τη μέρα, επηρεαζόμενος από δεκάδες διαφορετικές εξωτερικούς παράγοντες. Στους παράγοντες που επιδρούν στο δίκαιο του περιβάλλοντος, διαμορφώνοντας -εν πολλοίς- τον σκοπό και το πνεύμα των κανόνων που το διέπουν, εντάξαμε τους οικονομικούς, κοινωνικούς, τεχνολογικούς αλλά και τους δικαιοικούς παράγοντες. Από το ελληνικό «οικονομικό θαύμα» των τελευταίων δεκαετιών του 20 αιώνα και τη δημοσιονομική κατάρρευση του 21<sup>ου</sup>, μέχρι τα τετελεσμένα των αυθαιρέτων κατασκευών και την ανάδειξη των Ανανεώσιμων Πηγών Ενέργειας ως βασικού εργαλείου ενεργειακής παραγωγής, οι παράγοντες αυτοί εμφανίζονται με διαφορετικά «προσωπεία» στο δικαιο γίγνεσθαι, επιβάλλοντας εκ των πραγμάτων τη δική τους δυναμική αλλά και την ανάγκη για ευρύτερες αναπροσαρμογές.

Αυτό που πρέπει, σε κάθε περίπτωση, να σημειωθεί είναι ότι θα ήταν κολοσσιαίο ατόπημα αν αφήναμε να πλανάται η άποψη ότι οι «προσαρμογές» που αναφέρθηκαν αμέσως παραπάνω, προκύπτουν από κάποιου είδους «δικαστική υποχωρητικότητα» ενώπιον της πραγματικότητας. Κατά τη γνώμη του γράφοντος, όχι μόνο δεν είναι απόρροια της τάχα αδυναμίας των δικαστικών λειτουργών να αναλάβουν την ευθύνη που φέρουν κατά την έκδοση των αποφάσεών τους, πολλώ δε μάλλον, προκύπτει από την εκ του Συντάγματος κατοχυρωμένη προσωπική ανεξαρτησία των δικαστών<sup>136</sup>, που του επιτρέπει, αν όχι τους επιβάλλει, να κρίνουν με βάση τον νόμο, το Σύνταγμα και την συνείδησή τους. Μια συνείδηση η οποία διαμορφώνεται, πρωτίστως, από τη γενικότερη ακαδημαϊκή και προσωπική πορεία ενός δικαστή (έτσι, λ.χ., μπορεί να έχει εντελώς διαφορετική αντίληψη για τα πράγματα ένας γερμανομαθής από έναν γαλλομαθή δικαστικό λειτουργό, επηρεαζόμενος από διαφορετικές σχολές νομικής σκέψης) αλλά, κυρίως, από το -εν ευρεία εννοία- κοινωνικο γίγνεσθαι. Οι αντιλήψεις, με άλλες λέξεις, ακόμη και των δικαστών, δεν καλλιεργούνται εν κενώ, αλλά διαπλάθονται μέσα σε ένα γενικότερο πλαίσιο (οικονομικό, κοινωνικό και πολιτικό) που επιβάλλει συγκεκριμένους ελιγμούς και ανανοσηματοδοτήσεις μέχρι πρότινος «θέσφατων» κανόνων και ορισμών. Βεβαίως, το αν οι δικαστικές αυτές «αναπροσαρμογές» είναι ωφέλιμες,

<sup>136</sup> βλ. ενδεικτικά Γ. Τασόπουλου, *Άρθρο 87*, σε: *Σύνταγμα* (κατ' άρθρο ερμηνεία), Φ. Σπυρόπουλου/ Ξ. Κοντιάδη/ Χ. Ανθόπουλου/ Γ. Γεραπετρίτη, σελ. 1331 επ., εκδ. ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, 2017

επιθυμητές ή ακόμη και «δημοκρατικές» είναι κάτι που αμφισβητείται έντονα στον δημόσιο και επιστημονικό διάλογο<sup>137</sup>.

Υπό την έννοια αυτή, σημαντικό ρόλο στην μεταβολή της νομολογίας κάθε φορά, διαδραματίζει και ο χαρακτήρας του δικαστή, η ευαισθησία του σε περιβαλλοντικά ζητήματα, οι προσωπικές του καταβολές, η διάθεση ρήξης με τα κριμένα και τις παγιωμένες ερμηνείες. Έτσι, ενώ καταγράψαμε όλους τους παράγοντες που συνέβαλαν στην διαμόρφωση μίας νομολογίας άλλοτε εξόχως προστατευτικής του περιβάλλοντος και άλλοτε περισσότερο «υποχωρητικής», οι οποίοι πράγματι είναι πολλοί και σε άμεση επαφή με την πραγματικότητα και, οπωσδήποτε, τις αδιόρατες ή περισσότερο αισθητές «δονήσεις» που έχει δοκιμάσει τον τελευταίο μισό αιώνα η ελληνική κοινωνία, μία αλήθεια είναι ότι εάν δεν ήταν συγκεκριμένοι άνθρωποι σε συγκεκριμένες θέσεις, ενδεχομένως καμία από τις αλλαγές αυτές δεν θα είχε σημειωθεί. Γιατί, ακόμη κι αν αυτές οι αλλαγές συνέβαιναν και ήταν πράγματι αισθητές, οι συγκεκριμένοι δικαστές ήταν εκείνοι οι οποίοι κλήθηκαν, ως ερμηνευτές των εκάστοτε εφαρμοστέων κανόνων, να τις αποτυπώσουν στο σκεπτικό μίας δικαστικής απόφασης. Στόχος βέβαια της εργασίας αυτή δεν ήταν να «πλέξουμε το εγκώμιο» εκείνων που πήγαν ένα βήμα παραπέρα την συνταγματική ερμηνεία και με εμπειριστατωμένη νομική τεκμηρίωση κατάφεραν να παγιώσουν νομικά θέσφατα που συμβάδιζαν με την εκάστοτε διαμορφωθείσα πραγματικότητα ή, πολύ λιγότερο, να ψέξουμε άλλους για ατολμία· στόχος είναι να αναδειχθεί ένας παράγοντας ελάχιστα νομικός αλλά μάλλον ψυχολογικός ή κοινωνιολογικός, ο οποίος όμως διαδραμάτισε -λιγότερο ή περισσότερο- κάποιον δικαιοκλής φύσεως ρόλο.

Σε τελική ανάλυση, όλη αυτή η «ευμεταβλητότητα» της νομολογιακής αντίληψης, όπως αυτή απορρέει από τη δυναμική προσέγγιση των περιβαλλοντικών κανόνων δικαίου, θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι εξυπηρετεί την πλέον «πυρηνική» αρχή του περιβαλλοντικού δικαίου: την αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης. Γιατί τι άλλο είναι η αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης αν όχι μια συνεχής και ατέρμονη διαδικασία σταθμίσεων τόσο των περιβαλλοντικών, όσο και των οικονομικών και κοινωνικών αναγκών που κατά καιρούς αναφύονται στην πραγματικότητα; Κατά την προσωπική μου άποψη, το γεγονός ότι ο δικαστής συνυπολογίζει όλους αυτούς τους παράγοντες στο πλαίσιο μιας δυναμικής προσέγγισης των σχετικών κανόνων δικαίου αποτελεί -παρά τις όποιες κριτικές- αναπόσπαστο συστατικό στοιχείο τόσο της ερμηνείας, όσο και της εφαρμογής του δικαίου του περιβάλλοντος.

---

<sup>137</sup> Scalia Antonin/ Gutmann Amy, *A Matter of Interpretation: Federal Courts and the Law: An Essay*. University Center for Human Values Series. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1997.

## ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

### Ελληνική:

- Μ. Αγγελίδη, *Χωροταξικός Σχεδιασμός και Βιώσιμη Ανάπτυξη*, Εκδόσεις Συμμετρία, σελ. 143, Αθήνα, 2000
- Χ. Ακριβοπούλου/ Χ. Ανθόπουλου, *Εισαγωγή στο Δίκαιο και στην Επιστήμη του Δικαίου*, σελ. 22, Ελληνικά Ακαδημαϊκά Ηλεκτρονικά Συγγράμματα και Βοηθήματα
- Ν. Αλιβιζάτου - Πρ. Παυλόπουλου, *Η συνταγματική προστασία των δασών και των δασικών εκτάσεων* (γνωμ.), ΝοΒ 1988, σελ.1581
- Μ. Βελεγράκη, *Η εγκατάσταση μονάδων ΑΠΕ σε αναδασωτέες εκτάσεις*, Ενέργεια & Δίκαιο, 13-14/2010
- Α. Βλάντου, *Η παραβατικότητα στην υπηρεσία των κοινωνικών αναγκών*
- Σ. Βλαχόπουλου, *Αναθεώρηση και πραγματικότητα*, Η ΚΑΘΗΜΕΡΙΝΗ, 17 Ιουλίου 2016
- Σ. Βλαχόπουλου, *Η δυναμική ερμηνεία του Συντάγματος- η προσαρμογή του συνταγματικού κειμένου στις μεταβαλλόμενες συνθήκες*, σελ. 17 επ., εκδ. ΕΥΡΑΣΙΑ, Αθήνα, 2014
- Ι. Βουλγαρίδου, *Περιβαλλοντική αδειοδότηση έργων ΑΠΕ σε δάση και αναδασωτέες εκτάσεις- Σκέψεις με αφορμή τη ΣτΕ (Ολ.) 2499/2012*, Ενέργεια & Δίκαιο, 18/2012
- Π. Βυθούλκα, *Η θεωρία των εξαιρετικών περιστάσεων και το ελληνικό διοικητικό δίκαιο*, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, 1980
- Π. Γαλάνη, *Επιτρεπτές επεμβάσεις σε αναδασωτέες εκτάσεις: με το βλέμμα στο μέλλον ή στο παρελθόν;*, ΠερΔικ, 1/2019
- Α. Γεωργιάδης - Μ. Σταθόπουλος, *Αστικός Κώδικας- Κατ' άρθρον ερμηνεία*, εκδ. Π.Ν. Σάκκουλας, 2016
- Κ. Γιαννακόπουλου, *Η προστασία του περιβάλλοντος ως κριτήριο ανάθεσης των συμβάσεων δημοσίων έργων*, ΠερΔικ, 1/2003
- Κ. Γιαννακόπουλου, *Η προσφυγή τρίτων κατά διοικητικής σύμβασης και το διαχρονικό δίκαιο της νομολογίας, σχολιασμός της Consel d' Etat (Ολομέλεια) Απόφαση υπ' αριθ. 291545 της 16<sup>ης</sup> Ιουλίου 2007, Societe Tropic Travaux Signalisation*, ΕφημΔΔ, 4/2007, σελ. 482
- Κ. Γιαννακόπουλου, *Το δημόσιο συμφέρον υπό το πρίσμα της οικονομικής κρίσης- Σκέψεις με αφορμή τις αποφάσεις ΣτΕ Β' 693/2011, ΣτΕ ΣΤ' 1620/2011 και ΣτΕ Α' 2094/2011*», ΕφημΔΔ, 1/2012
- Κ. Γιαννακόπουλου, *Θα έχει η προστασία της υγείας την ίδια τύχη με την προστασία του περιβάλλοντος;*, [www.constitutionalism.gr](http://www.constitutionalism.gr)
- Κ. Γώγου, *Σύνθετα τουριστικά καταλύματα σε δάση και δασικές εκτάσεις- Με αφορμή τα Πρακτικά Επεξεργασίας ΣτΕ 234/2017 και 53/2018*, ΠερΔικ, 1/2020

Κ. Γώγου, *Οικονομική κρίση και οικιστικό περιβάλλον στη νομολογία του ΣτΕ*, το έργο αποτελεί προδημοσίευση από το Σεμινάριο Συνταγματικών Θεσμών στη μνήμη του Γιώργου Παπαδημητρίου, με τίτλο «Οικονομική κρίση και περιβάλλον»

Π. Δαγτόγλου, *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, σελ. 657, εκδ. ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, 2015

Γ. Δελλή, *Το Σύνταγμα, το δάσος και το Συμβούλιο της Επικρατείας*, ΕφαρμογέςΔΔ, Έτος ΙΗ', Τεύχος Ι/2005, σελ. 47

Γ. Δελλή, *Κοινοτικό Δίκαιο Περιβάλλοντος: οι διαστάσεις της προστασίας του περιβάλλοντος στην κοινοτική έννομη τάξη*, σελ. 43, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλας, 1998

Γ. Δελλή, *Από το Καρνάγιο της Πύλου στο Ορυχείο της Κασσάνδρας. Η «Βιώσιμη Ανάπτυξη», μεταξύ της Δικαιοπλασίας του Δικαστή και της Μυθοπλασίας της Θεωρίας*, σε Τόμο Τιμητικό του Συμβουλίου της Επικρατείας - 75 Χρόνια, σελ. 1065 επ., εκδ. ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, 2004

Γ. Δελλή, *Δήμος και Αγορά*, σελ. 255, εκδ. ΕΥΡΑΣΙΑ, 2018

Χ. Διβάνη/ Τ. Προυσανίδη, *Παρατηρήσεις στην ΣτΕ 2499/2012*, ΘΠΔΔ, 10/2012

Γ. Δρόσου, *Συνταγματικός λόγος, πολιτειακή κρίση και Αριστερά*, The Books' Journal, τευχ. 30, Απρίλιος 2013, σελ. 26 επ.

Γ. Δρόσου, *Η κρίση της οικονομίας και η κρίση του δικαστή*, ΕφημΔΔ, 1/2015

Ε. Δωρής, *Τα Δημόσια κτήματα*, σελ. 404, εκδ. ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, 1980

Ι. Ιγγλεζάκη, *Κοινωνικό Κράτος Δικαίου*, σελ. 134 επ., εκδ. ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, 2005

Π. Καποτά- Θ. Σταυρόπουλου, *Αρχαία Σκουριά και σύγχρονες επενδύσεις. Περιβάλλον και ανάπτυξη σε συνθήκες οικονομικής κρίσης- Το παράδειγμα στις αποφάσεις ΣτΕ 1492/2013, ΣτΕ 1170/2013 και ΣτΕ (ΕΑ) 398/2012*, ΕφημΔΔ, 5/2013

Ι. Καράκωστα, *Απειλούμενη συνταγματική παραβίαση του περιβαλλοντικού κεκτημένου- Το άρθρο 24 του Συντάγματος μη αναθεωρητέα διάταξη*, Νομικό Βήμα, 2001, σελ. 164

Ι. Καράκωστας, *Περιβάλλον και Δίκαιο*, σελ. 276, εκδ. ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ, 2011

Χ. Καυκά, *Η αρχή της δίκαιης ισορροπίας στη νομολογία του Στρασβούργου και η εφαρμογή της από τον Έλληνα δικαστή*, ΠερΔικ, 2/2020

Λ. Κιουσοπούλου, *ΕΔΔΑ Προσφυγή 35332/2005 απόφ. 21.2.2008, Ανώνυμος Τουριστική Εταιρία Ξενοδοχεία Κρήτης κατά Ελλάδος και ΕΔΔΑ Προσφυγή 14216/2003 απόφ. της 6.12.2007, Zante-Μαραθονήσι ΑΕ κατά Ελλάδος(παρατ. Α. Κιουσοπούλου)*, ΘΠΔΔ, 2/2008

Ξ. Κοντιάδη, *Συνταγματική Αναθεώρηση και Προστασία του Περιβάλλοντος. Κριτική Αποτίμηση του Εγχειρήματος Οριοθέτησης του Δικαστικού Ακτιβισμού μέσω της Αναθεώρησης του Άρθρου 24 Συντ.*, ΔτΑ 10/2001, σελ. 431 επ.

Ξ. Κοντιάδη, *Η συνταγματική διαρρύθμιση της σχέσης μεταξύ προστασίας του πολιτιστικού περιβάλλοντος και δικαιώματος της ιδιοκτησίας. Σκέψεις με αφορμή τον νόμο 3028/2002*, σε: *Η πολιτιστική κληρονομιά και το Δίκαιο*, σελ. 97, εκδ. ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, 2004



- Σ. Κουστένη, *Ελληνικό- Υπαγωγή της έκτασης στο πρόγραμμα ιδιωτικοποιήσεων*, ΠερΔικ, 2/2019
- Σ. Κτιστάκη, *Η επίδραση της οικονομικής κρίσης στα κοινωνικά δικαιώματα*, Επιθεώρησις Δικαίου Κοινωνικής Ασφαλίσεως, Τεύχος 4/635
- Ε. Κώστα, *Οι Ολυμπιακές Αγώνες στα ελληνικά δικαστήρια*, ΠερΔικ, 2/2003
- Ν. Λιανού, *Η στεγαστική αποκατάσταση των προσφύγων*
- Ε.-Α. Μαριά, *Η νομική προστασία των δασών*, σελ.254, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλας, 1998
- Δ. Μέλισσα, *Θεμελιώδη ζητήματα του δικαίου της χωροταξίας*, Εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, σελ. 107, 2002
- Δ. Μέλισσα, *Το τοπικό χωρικό σχέδιο και το ειδικό χωρικό σχέδιο*, σελ. 309, εκδ. ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, 2019
- Κ. Μενουδάκου, *Περιβαλλοντική πολιτική σε περίοδο οικονομικής κρίσης. Κάποιες γενικές διαπιστώσεις και σκέψεις*, Εισαγωγικό σημείωμα από το Σεμινάριο Συνταγματικών Θεσμών στη μνήμη Γιώργου Παπαδημητρίου, με τίτλο «Οικονομική κρίση και περιβάλλον»
- Β. Μπουκουβάλα, *Ο δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων στις περιβαλλοντικές διαφορές στη διοικητική δίκη*, ΠερΔικ, 2/2020
- Χ. Ντουχάνη, *Οι συνταγματικές επιταγές της προστασίας του περιβάλλοντος και της ανάπτυξης στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας*
- Β. Παπααρηγορίου, *Πολεοδομία*, εκδ. ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, 2010, σελ. 263 επ.
- Κ. Παπαδόπουλου, *Το συνταγματικό δικαίωμα στο πολιτιστικό περιβάλλον και η σχέση του με έτερα συνταγματικά δικαιώματα*, ΠερΔικ, 3/2017
- Α. Παπαθανασόπουλου, *Η κοινοχρησία των δημοσίων δασικών οικοσυστημάτων*, ΠερΔικ, 1/2017
- Α. Παπακωνσταντίνου, *Δικαστικός ακτιβισμός και Σύνταγμα – Το παράδειγμα της περιβαλλοντικής νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας*, ΠερΔικ, 2/2006
- Α. Παπαπετρόπουλου, *Χωροταξικός και Πολεοδομικός σχεδιασμός*, σελ. 27, εκδ. ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ, 2018
- Α. Παπαπετρόπουλου, *Επισκόπηση της προγενέστερης νομολογιακής προσέγγισης του φαινομένου της αυθαίρετης δόμησης, με αφορμή την πρόσφατη ανατροπή της*, σε: *Ο Δικαστής, ο Νόμος και το Περιβάλλον*, Τιμητικός Τόμος Κ. Μενουδάκου, σελ. 163
- Δ. Παπαπετρόπουλου, *Προστασία της αρχαιολογικής και νεώτερης πολιτιστικής κληρονομιάς*, σελ. 35, εκδ. ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, 2017
- Δ. Παπαστερίου, *Αντισυνταγματικό μόρφωμα οι οικιστικές πυκνώσεις- Συμβολή στην ΣτΕ Ολ. 685/2019*, ΠερΔικ, 1/2019

Σ. Παυλάκη, *Ο κοινόχρηστος χαρακτήρας των δασών στη νομολογία των ανωτάτων δικαστηρίων*, ΠερΔικ, 4/2017

Π. Πικραμμένου, *Δημόσιο δίκαιο σε έκτακτες συνθήκες από την οπτική της ακυρωτικής διοικητικής διαδικασίας*

Σ. Ρίζος, *Η αυτοαναίρεση του ελληνικού πολεοδομικού δικαίου*, Τιμητικός Τόμος 75 ετών του Συμβουλίου της Επικρατείας, σ. 1194 επ.

Ν. Ρόζου, *Νομοθέτης, Διοίκηση, Δικαστής και αυθαίρετη δόμηση*, σε: Κ. Μενουδάκου/Ν. Ρόζου/Α. Σακελλαροπούλου..., *Αυθαίρετη δόμηση*, σελ. 11 επ., εκδ. ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, Αθήνα, 2017

Κ. Σακελλαροπούλου, *Η αυθαίρετη δόμηση και η νομολογία του ΣτΕ μέχρι και το Ν.4014/2011*, ΘΠΔΔ 1/2016

Αικ. Σακελλαροπούλου, *Η κλιματική κρίση και ο ρόλος του δικαστή*

Αικ. Σακελλαροπούλου, *Περιβαλλοντικό σύνταγμα και ΣτΕ στα χρόνια της κρίσης*

Γ. Σιούτη, *Ο θρίαμβος της λογικής: αναδάσωση και ΑΠΕ*, σε ΤιμΤομ για Κ. Μενουδάκο, σελ. 92

Γ. Σιούτη, *Εγχειρίδιο Δικαίου Περιβάλλοντος*, εκδ. 3<sup>η</sup>, σελ. 5, εκδ. ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, Αθήνα, 2018

Ε. Σπηλιωτόπουλου, *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, Τόμος 1, εκδ. 15<sup>η</sup>, σελ. 67, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2017

Φ. Σπυρόπουλος, *Η κανονιστική δύναμη του πραγματικού*, σελ. 108 επ., Το Σύνταγμα, Έτος Θ' 1983, Απρίλιος-Ιούνιος, Τεύχος 2<sup>ο</sup>

Κ. Σταματίου, *Πολεοδομικός σχεδιασμός και τουριστική αξιοποίηση ακινήτων*, ΠερΔικ, 3/2019

Γ. Τασόπουλου, *Άρθρο 87*, σε: *Σύνταγμα* (κατ' άρθρο ερμηνεία), Φ. Σπυρόπουλου/ Ξ. Κοντιάδη/ Χ. Ανθόπουλου/ Γ. Γεραπετρίτη, σελ. 1331 επ., εκδ. ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ, 2017

Α. Τάττη, *Το Συμβούλιο της Επικρατείας ως επιχειρηματίας πολιτικής στην προστασία του περιβάλλοντος*, ΠερΔικ, 1/2013

Ν. Χολογκίτα, *Παρατηρήσεις στην ΣτΕ 2499/2012*, ΠερΔικ, 4/2012

## **Ξένη:**

Roderick Beaton, *Greece: Biography of a modern nation*, Penguin, 2020

M. Decleris, *The deep judicial control of public policy, condition sine qua non for environmental order and sustainable development*

William Eskridge, *Dynamic Statutory Interpretation*, University of Pennsylvania Law Review, Vol 135:1479

Grant Huscroft & Bradley W. Miller, *The Challenge of Originalism: Theories of Constitutional Interpretation*, Cambridge University Press

George Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, Springer, 1929

Vassilios Kondylis, *Forms of cooperation and Dialogue Between National and European Judges*, European Public Law Organisation, Athens 2013

Bjorn Lomborg, *Environmental Alarmism then and now: the Club of Rome's problem- and Ours*, Foreign Affairs, Vol. 91, no. 4

Alastair Mowbray, *Between will and needs*, σε: Eva Brems/ Janneke Gerards, *Shaping Rights in the ECHR- The Role of the European Court of Human Rights in Determining the Scope of Human Rights*, σελ. 21, Cambridge University Press

Scalia Antonin/ Gutmann Amy, *A Matter of Interpretation: Federal Courts and the Law: An Essay*. University Center for Human Values Series. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1997

Heike Strintzing, *Constitutional values and social change- The case of German Marital and Family Law*, 13 International Journal of Law, Policy and the Family, σελ. 132, 1998