

**ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ ΤΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΤΟΥ ΑΝΘΡΩΠΟΥ**  
**ΠΡΩΤΟ ΤΜΗΜΑ**

Υπόθεση Ανώνυμος Τουριστική Εταιρεία  
Ξενοδοχεία Κρήτης κατά Ελλάδα  
(Affaire Anonymos Touristiki Etaireia Xenodocheia Kritis c. Grèce)  
Προσφυγή υπ' αριθμ. 35332/05

**ΑΠΟΦΑΣΗ**

Στρασβούργο, 21 Φεβρουαρίου 2008

*Η παρούσα απόφαση θα καταστεί οριστική υπό τις οριζόμενες στο άρ. 44 §2 της Σύμβασης προϋποθέσεις. Ενδέχεται να υποστεί ορισμένες μορφολογικές αλλαγές.*

**Στην υπόθεση Ανώνυμος Τουριστική Εταιρεία  
Ξενοδοχεία Κρήτης κατά Ελλάδα,**

Το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (Πρώτο Τμήμα), συνεδριάζον σε τμήμα συγκροτούμενο από τους κάτωθι:

κ. Α. Λουκαΐδης, *Πρόεδρος*  
κ. Χ. Ροζάκης  
κ. Ν. Vajić,  
κ. Κ. Hajiyev,  
κ. D. Spielmann,  
κ. S. E. Jebens,  
κ. G. Malinverni, *Δικαστές*,  
και τον κ. S. Nielsen, *Γραμματέα*,

αφού συσκέφθηκε εν συμβουλίω στις 31 Ιανουαρίου 2008, εκδίδει την ακόλουθη απόφαση, η οποία υιοθετήθηκε κατά την τελευταία ως άνω ημερομηνία:

**ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ**

[...]

3. Η προσφεύγουσα εταιρεία καταγγέλλει, υπό το πρίσμα του άρ. 6 §1 της Σύμβασης, την (υπέρμετρη) διάρκεια της επίδικης διαδικασίας και, υπό το πρίσμα του άρ. 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου (ΠΠΠ), την προσβολή του δικαιώματός της σε σεβασμό της περιουσίας της.

[...]

**ΠΡΑΓΜΑΤΙΚΑ ΠΕΡΙΣΤΑΤΙΚΑ**

**A. Η αφετηρία της υπόθεσης**

5. Η προσφεύγουσα εταιρεία συστήθηκε το 1972 με σκοπό την παροχή υπηρεσιών υψηλής ποιότητας στον τομέα του τουρισμού στην Ελλάδα. Κατά τα έτη 1972, 1973 και 1974 απέκτησε διαδοχικά την κυριότητα μιας έκτασης περίπου δεκαέξι εκταρίων στην Κρήτη, και συγκεκριμένα στη χερσόνησο της Σπιναλόγκας, στην περιοχή της Ελούντας, με σκοπό την κατασκευή ξενοδοχειακού συγκροτήματος.

6. Το 1973 η προσφεύγουσα υπέβαλε στον Ελληνικό Οργανισμό Τουρισμού (ΕΟΤ) σχέδιο κατασκευής ξενοδοχειακού συγκροτήματος δυναμικότητας 606 κλινών στο ανωτέρω ακίνητο. Στις 12 Νοεμβρίου 1973, με την υπ'αρ. 551898/1973 πράξη του, ο ΕΟΤ ενέκρινε το επίμαχο σχέδιο.

## **B. Η υιοθέτηση περιοριστικών μέτρων δόμησης στο επίμαχο ακίνητο**

7. Κατά την απόκτηση της κυριότητας του ακινήτου, η κείμενη νομοθεσία δεν απαγόρευε την κατασκευή ξενοδοχειακού συγκροτήματος. Οι όροι δόμησης της επίμαχης επιφάνειας ρυθμιζόνταν από το άρ. 5 §1 του προεδρικού διατάγματος της 23<sup>ης</sup> Οκτωβρίου 1928 «περί καθορισμού των όρων και περιορισμών δόμησης της εντός και εκτός της ζώνης των πόλεων ανέγερσης οικοδομών». Σύμφωνα με τη διάταξη αυτή, η κατασκευή οικοδομών σε περιοχές εκτός της ζώνης των πόλεων επιτρέπεται υπό την προϋπόθεση ότι η επιφάνεια του ακινήτου έχει ελάχιστο εμβαδόν 4.000 m<sup>2</sup> και ότι η προς κατασκευή οικοδομή δεν θα υπερβαίνει το 10 % της επιφάνειας του ακινήτου. Το 1970, δυνάμει απόφασης του αναπληρωτή Υπουργού Προεδρίας της Κυβέρνησης, η περιοχή της Ελούντας χαρακτηρίστηκε ως «περιοχή ιδιαίτερου φυσικού κάλλους». Το 1976, δυνάμει υπουργικής απόφασης, η χερσόνησος της Σπιναλόγκας χαρακτηρίστηκε ως «αρχαιολογικός χώρος». Οι συγκεκριμένες υπουργικές αποφάσεις δεν επέβαλαν κανέναν ειδικό περιορισμό ως προς τη δομησιμότητα των ακινήτων που βρίσκονται στην περιοχή της Ελούντας.

8. Το 1976 η προσφεύγουσα εταιρεία υπέβαλε στην 14<sup>η</sup> Εφορεία Κλασικών Αρχαιοτήτων το τελικό σχέδιο κατασκευής, εντός του επίμαχου ακινήτου, ξενοδοχειακού συγκροτήματος δυναμικότητας 612 κλινών. Στις 28 Ιανουαρίου 1977 ο Υπουργός Πολιτισμού ικανοποίησε το αίτημα της προσφεύγουσας επιβάλλοντας ωστόσο ορισμένους περιορισμούς: περιόρισε τη δυναμικότητα του ξενοδοχείου στις 350 κλίνες, επέβαλε δε και τροποποιήσεις ως προς το μέγιστο ύψος της σχεδιαζόμενης κατασκευής. Η προσφεύγουσα εταιρεία καταγγέλλει ότι η τροποποίηση του σχεδίου κατασκευής, ιδίως όσον αφορά στη δυναμικότητα του ξενοδοχείου, ανέτρεψε τα οικονομικά δεδομένα της επένδυσης και επέβαλε *de facto* την εκπόνηση ενός νέου σχεδίου κατασκευής.

9. Στις 21 Ιουνίου 1984 ο Υπουργός Πολιτισμού απέρριψε το αίτημα της προσφεύγουσας εταιρείας αναφορικά με την κατασκευή ξενοδοχειακού συγκροτήματος με το επιχείρημα ότι το επίμαχο ακίνητο βρισκόταν σε περιοχή που είχε χαρακτηριστεί ως αρχαιολογικός χώρος και περιοχή ιδιαίτερου φυσικού κάλλους. [...]

10. Στις 28 Ιουνίου 1984 ο Υπουργός Πολιτισμού χαρακτήρισε την περιοχή ως «Ζώνη Α – απόλυτης προστασίας», δηλαδή, ζώνη στην οποία απαγορεύεται απολύτως οποιαδήποτε κατασκευή, ανεξαρτήτως της φύσης της (πράξη υπ'αρ. 1213/28.06.1984).

11. Στις 30 Ιουνίου 1986 η Αρχαιολογική Υπηρεσία επιβεβαίωσε την απαγόρευση δόμησης στην ιδιοκτησία της προσφεύγουσας εταιρείας.

12. Στη συνέχεια, η προσφεύγουσα εταιρεία προέβη ματαιώς σε διάφορες ενέργειες ενώπιον των αρμοδίων αρχών προκειμένου να επιτύχει την ανανέωση της αρχικής άδειας κατασκευής ξενοδοχειακού συγκροτήματος 350 κλινών.

## **Γ. Το αίτημα απαλλοτρίωσης και η προσφυγή ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας**

13. Στις 2 Μαρτίου 1993 η προσφεύγουσα ζήτησε από τον Υπουργό Πολιτισμού την απαλλοτρίωση της ιδιοκτησίας της υποστηρίζοντας ότι το βάρος που επέβαλε η ολική απαγόρευση δόμησης είχε *de facto* καταστήσει το δικαίωμα στην περιουσία της κενό περιεχομένου.

14. Ο Υπουργός Πολιτισμού ζήτησε τη γνωμοδότηση της 14<sup>ης</sup> Εφορείας Κλασικών Αρχαιοτήτων και της 13<sup>ης</sup> Εφορείας Βυζαντινών και Μεταβυζαντινών Αρχαιοτήτων, οι οποίες προέβησαν σε επιτόπια αυτοψία. Οι γνώμες που συνέταξαν οι ως άνω υπηρεσίες καταγράφουν την απουσία αρχαιοτήτων στην επιφάνεια του ακινήτου [...]. Οι υπηρεσίες γνωμοδότησαν αρνητικά ως προς το αίτημα απαλλοτρίωσης του επίμαχου ακινήτου.

15. Στις 3 Αυγούστου 1998, η προσφεύγουσα εταιρεία απηύθυνε νέο αίτημα απαλλοτρίωσης στους Υπουργούς Πολιτισμού και Οικονομικών. Ενόψει του ότι η Διοίκηση δεν της απάντησε εντός της προβλεπόμενης προθεσμίας, η προσφεύγουσα εταιρεία κατέθεσε, στις 28 Νοεμβρίου 1998, ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας αίτηση ακύρωσης κατά της σιωπηρής άρνησης της Διοίκησης να προβεί σε απαλλοτρίωση της ιδιοκτησίας της. Η προσφεύγουσα εταιρεία κατήγγειλε, μεταξύ άλλων, ότι η άρνηση της Διοίκησης να προβεί στην απαλλοτρίωση του επίμαχου ακινήτου παραβιάζει το δικαίωμά της στην περιουσία, όπως αυτό κατοχυρώνεται στα άρθρα 17 του Συντάγματος και 1 ΠΠΠ της Σύμβασης. Ειδικότερα, η προσφεύγουσα ανέφερε ότι το επίμαχο ακίνητο ήταν δομήσιμο σύμφωνα με την κείμενη νομοθεσία κατά το χρόνο απόκτησής του. Προσέθεσε δε ότι η διαδοχική επιβολή περιορισμών, η οποία οδήγησε στην απόλυτη αδυναμία δόμησης της ιδιοκτησίας της, αποτέλεσε υπερβολικό βάρος το οποίο συνέβαλε στην απόλυτη υποτίμηση της περιουσίας της. Για την προσφεύγουσα, η ανωτέρω πρακτική της Διοίκησης ισοδυναμούσε με *de facto* απαλλοτρίωση, η οποία αντίκειται ευθέως στο δικαίωμα προστασίας της περιουσίας.

16. [...]

17. Μετά από αλληπάλληλες αναβολές εξαιτίας της αλλαγής Εισηγητή και αρμοδίου Τμήματος για την εκδίκαση της υπόθεσης, το Συμβούλιο της Επικρατείας απέρριψε την αίτηση ακύρωσης στις 30 Μαρτίου 2005. Ειδικότερα, το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο έκρινε ότι η Διοίκηση υπέχει την υποχρέωση απαλλοτρίωσης ενός ακινήτου αποκλειστικά στην περίπτωση κατά την οποία οι επιβληθέντες σε αυτό περιορισμοί καθιστούν μερικώς ή ολικώς αδύνατη την εκμετάλλευση του σύμφωνα με τον προορισμό του. Ωστόσο, στην υπό κρίση περίπτωση, το Συμβούλιο της Επικρατείας σημείωσε ότι το επίδικο ακίνητο βρισκόταν εκτός σχεδίου πόλεως και, συνεπώς, είχε εκ φύσεως ως αποκλειστικό προορισμό τη γεωργική, πτηνοτροφική και δασοπονική εκμετάλλευση, καθώς και την αναψυχή του κοινού. Το Συμβούλιο της Επικρατείας κατέληξε ότι ενόψει των περιστάσεων της υπόθεσης, κανένας μερικώς ή ολικώς περιορισμός δεν είχε διαταράξει την επίμαχη περιουσία και ότι η επίδικη κατάσταση δεν ισοδυναμούσε με απαλλοτρίωση (ΣτΕ 982/2005).

## II. ΣΧΕΤΙΚΟ ΕΣΩΤΕΡΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ ΚΑΙ ΠΡΑΚΤΙΚΗ

### A. Το Σύνταγμα<sup>1</sup>

[...]

19. Σύμφωνα με τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, η Διοίκηση υποχρεούται να αποζημιώσει τον κύριο ενός ακινήτου, όταν τα μέτρα που λαμβάνονται για την προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος περιορίζουν ουσιαδώς, κατά τρόπο ολικό ή μερικό, την εκμετάλλευση της εκάστοτε περιουσίας σύμφωνα με τον προορισμό της (ΣτΕ 2876/2004, ΣτΕ 3000/2005).

### B. Ο Εισαγωγικός Νόμος του Αστικού Κώδικα (ΕισΝΑΚ)<sup>2</sup>

[...]

Γ. Το προεδρικό διάταγμα της 23<sup>ης</sup> Οκτωβρίου 1928 «περί καθορισμού των όρων και περιορισμών δόμησης της εντός και εκτός της ζώνης των πόλεων ανέγερσης οικοδομών»<sup>3</sup>

[...]

---

<sup>1</sup> Άρ. 17 §§1, 2 και 24 Σ.

<sup>2</sup> Άρ. 105 και 106 ΕισΝΑΚ.

<sup>3</sup> Άρ. 5 §1 του Π.Δ.

## **ΝΟΜΙΚΗ ΒΑΣΗ**

### **I. ΕΠΙ ΤΗΣ ΚΑΤΑΓΓΕΛΛΟΜΕΝΗΣ ΠΑΡΑΒΙΑΣΗΣ ΤΟΥ ΑΡΘΡΟΥ 6 §1 ΤΗΣ ΣΥΜΒΑΣΗΣ**

[...]

### **II. ΕΠΙ ΤΗΣ ΚΑΤΑΓΓΕΛΛΟΜΕΝΗΣ ΠΑΡΑΒΙΑΣΗΣ ΤΟΥ ΑΡΘΡΟΥ 1 ΤΟΥ ΠΡΩΤΟΥ ΠΡΟΣΘΕΤΟΥ ΠΡΩΤΟΚΟΛΛΟΥ**

32. Η προσφεύγουσα εταιρεία καταγγέλλει το απόλυτο «πάγωμα» της περιουσίας της εξαιτίας του χαρακτηρισμού του επίμαχου ακινήτου ως «ζώνης Α – απόλυτης προστασίας». Ειδικότερα, υποστηρίζει ότι τόσο η πρακτική των διοικητικών αρχών όσο και η υπ'αρ. 982/2005 απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας έχουν εκμηδενίσει την αξία της περιουσίας της, χωρίς ωστόσο να έχει προβλεφθεί οποιασδήποτε μορφής αποζημίωση προς αποκατάσταση. [...]

#### **A. Επιχειρήματα των μερών**

##### *1. Η Κυβέρνηση*

33. Η Κυβέρνηση ισχυρίζεται, κατ'αρχάς, ότι η υπό κρίση προσφυγή είναι απαράδεκτη, καθώς η προσφεύγουσα εταιρεία δεν υπέβαλε ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων αγωγή αποζημίωσης επί τη βάση των αρ. 24 §6 Σ και 105 και 106 ΕισΝΑΚ. [...]

34. Επί της ουσίας, η Κυβέρνηση ισχυρίζεται ότι, υπό τις δεδομένες περιστάσεις της υπόθεσης, δεν υπήρξε παραβίαση του δικαιώματος της προσφεύγουσας εταιρείας στο σεβασμό της περιουσίας της. Για την Κυβέρνηση, το επιβληθέν βάρος στην επίμαχη περιουσία εξυπηρετούσε νόμιμο σκοπό, και συγκεκριμένα αυτόν της προστασίας του πολιτιστικού περιβάλλοντος. Περαιτέρω, η Κυβέρνηση επιβεβαιώνει ότι το επίμαχο ακίνητο βρίσκεται εκτός σχεδίου πόλεως και, ως εκ τούτου, έχει ως αποκλειστικό προορισμό τη γεωργική, πτηνοτροφική και δασοπονική εκμετάλλευση, καθώς και την αναψυχή του κοινού.

##### *2. Η προσφεύγουσα εταιρεία*

35. Αναφορικά με την ένσταση περί απαραδέκτου την οποία προέβαλε η Κυβέρνηση, η προσφεύγουσα εταιρεία αντιτείνει ότι η αίτηση ακύρωσής της ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας στηρίχθηκε στα ίδια πραγματικά περιστατικά και νομικά επιχειρήματα που θα μπορούσαν να αποτελέσουν τη βάση τυχόν αγωγής επί τη βάσει είτε του αρ. 24 §6 Σ είτε των αρ. 105-106 ΕισΝΑΚ.

36. Επί της ουσίας, η προσφεύγουσα αμφισβητεί την ορθότητα του εφαρμοσθέντος από το Συμβούλιο της Επικρατείας κριτηρίου, στο μέτρο που αυτό δεν λαμβάνει υπόψη του το γεγονός ότι το ακίνητο ήταν οικοδομήσιμο κατά το χρόνο απόκτησης της κυριότητάς του. Επ' αυτού η προσφεύγουσα καταγγέλλει ότι οι περιορισμοί που επιβλήθηκαν διαδοχικά στο ακίνητό της εκμηδένισαν κατ' ουσίαν την αξία του, γεγονός που συνιστά, στην πραγματικότητα, *de facto* απαλλοτρίωση.

#### **B. Επί του παραδεκτού**

37. [...]

38. Εν προκειμένω, το Δικαστήριο σημειώνει, κατ' αρχάς, ότι η προσφεύγουσα εταιρεία καταγγέλλει τη διαδοχική επιβολή περιορισμών στο ακίνητό της, γεγονός που οδήγησε στην πλήρη αδυναμία δόμησής του και η οποία κορυφώθηκε με την

απόρριψη της αίτησης ακύρωσης της προσφεύγουσας με την υπ'αρ. 982/2005 απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας. Ειδικότερα, καταγγέλλει το εφαρμοσθέν από το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο κριτήριο, σχετικά με τον προορισμό των ακινήτων που βρίσκονται εκτός σχεδίου πόλεως, το οποίο οδήγησε στην απόρριψη της αίτησης ακύρωσής της. Ωστόσο, η ανωτέρω απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας αποτέλεσε αμετάκλητη απόφαση εγχώριου δικαστηρίου, καθώς στο πλαίσιο της επιδικής διαδικασίας, δεν προβλέπεται κανένα ένδικο μέσο κατά της απόφασης αυτής. Κατά συνέπεια η προσφεύγουσα εταιρεία δεν όφειλε να εξαντλήσει κανένα περαιτέρω εσωτερικό ένδικο μέσο πριν την κατάθεση της παρούσας προσφυγής της ενώπιον του Δικαστηρίου.

39. Εξάλλου, το Δικαστήριο σημειώνει ότι η αίτηση ακύρωσης της προσφεύγουσας εταιρείας στρεφόταν κατά της σιωπηρής άρνησης της Διοίκησης να προβεί σε απαλλοτρίωση του επίμαχου ακινήτου ενόψει του απόλυτου «παγώματος» του. Δια μέσου της αίτησης ακύρωσης αυτής, η προσφεύγουσα εταιρεία ήγειρε ρητώς ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας την καταγγελλόμενη παραβίαση του δικαιώματός της σε σεβασμό της περιουσίας της. Επομένως, και σε κάθε περίπτωση, δεν θα μπορούσε να απαιτηθεί η αξιοποίηση περαιτέρω ενδίκων μέσων από την προσφεύγουσα.

40. Εντούτοις, το Δικαστήριο παρατηρεί ότι, σύμφωνα με τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας (βλ., ανωτέρω, §19), το άρ. 24 §6 Σ μπορεί να αποτελέσει τη νομική βάση για αποζημίωση εξαιτίας «παγώματος» μιας ιδιοκτησίας, σε περίπτωση που υφίσταται ουσιώδης προσβολή της χρήσης της σύμφωνα με τον προορισμό της. Ωστόσο, η προσφεύγουσα εταιρεία καταγγέλλει ακριβώς το εφαρμοσθέν από το Συμβούλιο της Επικρατείας κριτήριο το οποίο αφορά στον προορισμό του επίμαχου ακινήτου. Κατά συνέπεια, ένα ένδικο βοήθημα επί τη βάσει του άρ. 24 §6 Σ δεν θα ήταν αποτελεσματικό υπό την έννοια του άρ. 35 §1 της Σύμβασης, καθώς το αρμόδιο δικαστήριο θα εφαρμόζε το κριτήριο εκείνο το οποίο καταγγέλλει η προσφεύγουσα ενώπιον του Δικαστηρίου. Όσον αφορά δε την αξίωση αποζημίωσης επί τη βάσει των άρ. 105 και 106 ΕισΝΑΚ, το Δικαστήριο σημειώνει ότι τα αρμόδια εγχώρια δικαστήρια θα δεσμεύονταν ως προς τον καθορισμό τυχόν αποζημίωσης από το κριτήριο το οποίο είχε εφαρμόσει το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο, δηλαδή, από το γεγονός ότι το «παγωμένο» ακίνητο προοριζόταν, σε κάθε περίπτωση, για γεωργική, πτηνοτροφική και δασοπονική εκμετάλλευση καθώς και για την την αναψυχή του κοινού. Συνεπώς, θα αντίκειτο στο πνεύμα του άρ. 35 §1 της Σύμβασης να απαιτηθεί από την προσφεύγουσα εταιρεία να ξεκινήσει ένα νέο κύκλο διαδικαστικών ενεργειών ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων, οι οποίες θα οδηγούσαν μετά βεβαιότητας στην εφαρμογή του κριτηρίου το οποίο αποτελεί το αντικείμενο της παρούσας διαδικασίας.

41. Ενόψει όλων αυτών, το Δικαστήριο κρίνει ότι η προσφεύγουσα εταιρεία ορθώς αξιοποίησε τα ένδικα βοηθήματα που της αναγνωρίζει το ελληνικό δίκαιο. Θα πρέπει, επομένως, να απορριφθεί η ένσταση περί μη εξάντλησης των εσωτερικών ενδίκων μέσων, την οποία προέβαλε η Κυβέρνηση. Εξάλλου, το Δικαστήριο διαπιστώνει ότι η υπό κρίση προσφυγή δεν είναι προδήλως αβάσιμη, υπό την έννοια του άρ. 35 §3 της Σύμβασης. Το Δικαστήριο υπογραμμίζει εξάλλου, ότι η υπό κρίση προσφυγή δεν γεννά κανένα άλλο λόγο απαραδέκτου. Επομένως, θα πρέπει να θεωρηθεί παραδεκτή.

### **Γ. Επί του βασίμου**

42. Το Δικαστήριο υπενθυμίζει ότι, σύμφωνα με τη νομολογία του, το άρ. 1 ΠΠΠ, το οποίο κατοχυρώνει επί της ουσίας το δικαίωμα στην περιουσία, περιλαμβάνει τρεις διακριτούς κανόνες: ο πρώτος, ο οποίος εκφράζεται στην πρώτη φράση του πρώτου εδαφίου και έχει γενικότερο χαρακτήρα, κατοχυρώνει την αρχή του σεβασμού της περιουσίας· ο δεύτερος, ο οποίος εμφανίζεται στη δεύτερη φράση του ίδιου εδαφίου, αφορά τη στέρηση της ιδιοκτησίας και την υποβάλει σε

συγκεκριμένες προϋποθέσεις· όσον αφορά δε στον τρίτο, ο οποίος αποτυπώνεται στο δεύτερο εδάφιο, αναγνωρίζει στα Συμβαλλόμενα Κράτη την εξουσία να ρυθμίζουν τη χρήση αγαθών σύμφωνα με το δημόσιο συμφέρον. Ο δεύτερος και ο τρίτος κανόνας, οι οποίοι αναφέρονται σε ειδικότερα παραδείγματα προσβολών του δικαιώματος στην περιουσία, θα πρέπει να ερμηνεύονται υπό το φως της αρχής που κατοχυρώνεται από τον πρώτο (βλ., μεταξύ άλλων, *Anheuser-Busch Inc. κατά Πορτογαλίας* [ΤΕΣ], προσφυγή υπ' αριθμ. 73049/01, §62, CEDH 2007-...).

43. Εν προκειμένω, το Δικαστήριο δεν μπορεί να αποδεχθεί τη θέση της Κυβέρνησης ότι δεν υπήρξε παραβίαση του δικαιώματος της προσφεύγουσας εταιρείας στην ελεύθερη διάθεση των αγαθών της. Συναφώς, θα πρέπει να σημειωθεί ότι κατά την κτήση της κυριότητας του επίμαχου ακινήτου από την προσφεύγουσα, το εσωτερικό δίκαιο αναγνώριζε, υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις, τη δομησιμότητά του (βλ., ανωτέρω, §22). Επιπλέον, η Διοίκηση, εν συνεχεία, αναγνώρισε ρητώς στην προσφεύγουσα εταιρεία το δικαίωμα να κατασκευάσει στο επίμαχο ακίνητο ξενοδοχειακό συγκρότημα: το 1973 ο ΕΟΤ, ως αρμόδια αρχή, ενέκρινε το σχέδιο κατασκευής ξενοδοχειακού συγκροτήματος, το οποίο του υπεβλήθη από την προσφεύγουσα εταιρεία. Περαιτέρω, το 1977 ο Υπουργός Πολιτισμού ενέκρινε το ίδιο σχέδιο επιβάλλοντας ωστόσο ορισμένες τροποποιήσεις ως προς τη δυναμικότητα του ξενοδοχείου και το ύψος της κατασκευής.

44. Μολαταύτα, η εκμετάλλευση του επίμαχου ακινήτου κατέστη τελικώς αδύνατη μέσω μιας σειράς διοικητικών πράξεων: στις 21 Ιουνίου 1984 ο Υπουργός Περιβάλλοντος απέρριψε το αίτημα έκδοσης οικοδομικής άδειας στο επίμαχο ακίνητο· στις 28 Ιουνίου 1984 ο Υπουργός Περιβάλλοντος προέβη στο χαρακτηρισμό της περιοχής όπου βρίσκεται η επίδικη έκταση ως «ζώνης Α – απόλυτης προστασίας», δηλαδή, ζώνης στην οποία απαγορεύονται απολύτως η δόμηση και η εκμετάλλευση. Στις 30 Ιουνίου 1986 η Αρχαιολογική Υπηρεσία επιβεβαίωσε την απαγόρευση κάθε είδους δόμησης στην ιδιοκτησία της προσφεύγουσας. Ενόψει της ολοκλήρωσης της δίκης ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, με την υπ'αρ. 982/2005 απόφασή του, μιας δίκης σημαντικής για την εκτίμηση της αναλογικότητας των επίμαχων μέτρων, το Δικαστήριο θα πρέπει να εξετάσει κατά πόσον η επέμβαση στο δικαίωμα της προσφεύγουσας εταιρείας να διαθέτει ελεύθερα τα αγαθά της υπήρξε δικαιολογημένη, υπό το πρίσμα της δεύτερης παραγράφου του άρ. 1 ΠΠΠ (βλ. *Οικοδομικός Συνεταιρισμός Αναπήρων και Θυμάτων Πολέμου Αττικής κ.λπ. κατά Ελλάδος*, προσφυγή υπ' αριθμ. 35859/02, §36, της 13<sup>ης</sup> Ιουλίου 2006).

45. Το Δικαστήριο υπενθυμίζει ότι, αφενός, σε ένα πεδίο τόσο πολύπλοκο και δύσκολο όσο η χωροταξία, τα Συμβαλλόμενα Κράτη απολαμβάνουν ενός ευρέος περιθωρίου εκτίμησης προκειμένου να είναι σε θέση να διαξάγουν την οικιστική τους πολιτική (βλ. *Οικοδομικός Συνεταιρισμός Αναπήρων και Θυμάτων Πολέμου Αττικής κ.λπ. κατά Ελλάδος*, ό.π., §37· *Elia S.r.L. κατά Ιταλίας*, προσφυγή υπ' αριθμ. 37710/97, §77, CEDH 2001-IX). Εκτιμά, ως εκ τούτου, ότι η επέμβαση στο δικαίωμα της προσφεύγουσας εταιρείας σε σεβασμό των περιουσιακών της αγαθών ανταποκρινόταν στις απαιτήσεις του δημοσίου συμφέροντος. Αφετέρου, ο νόμιμος σκοπός της προστασίας του φυσικού ή πολιτιστικού περιβάλλοντος, ανεξαρτήτως της σπουδαιότητάς του, δεν απαλλάσσει το Κράτος από την υποχρέωσή του να αποζημιώσει τους ενδιαφερόμενους όταν η επέμβαση στο δικαίωμά τους στην περιουσία είναι δυσανάλογη. Επομένως, εναπόκειται στο Δικαστήριο να εξακριβώσει, εν προκειμένω, κατά πόσον επετεύχθη η επιθυμητή ισορροπία κατά τρόπο σύμφωνο προς το δικαίωμα της προσφεύγουσας εταιρείας σε σεβασμό των περιουσιακών της αγαθών (βλ. *Saliba κατά Μάλτας*, προσφυγή υπ' αριθμ. 4251/02, §45, της 8<sup>ης</sup> Νοεμβρίου 2005, και *Οικοδομικός Συνεταιρισμός Αναπήρων και Θυμάτων Πολέμου Αττικής κ.λπ. κατά Ελλάδος*, ό.π., §37).

46. Εν προκειμένω, το Δικαστήριο επισημαίνει ότι το ζήτημα της νομιμότητας των επιβληθέντων στην επίδικη ιδιοκτησία περιορισμών δόμησης εξετάστηκε από το Συμβούλιο της Επικρατείας στο πλαίσιο της διοικητικής δίκης η οποία θα έκρινε στην

ακύρωση της σιωπηρής άρνησης της διοίκησης να προβεί στην απαλλοτρίωση του επίμαχου ακινήτου. Το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο με την υπ'αρ. 982/2005 απόφασή του έκρινε ότι η ολική απαγόρευση δόμησης εντός του επίδικου ακινήτου δεν προσέβαλε το δικαίωμα στην προστασία της περιουσίας, καθώς η επίμαχη ιδιοκτησία βρισκόταν εκτός σχεδίου πόλεως. Σύμφωνα με το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο, κάθε έκταση που βρίσκεται εκτός σχεδίου πόλεως προορίζεται εκ φύσεως για γεωργική, πτηνοτροφική και δασοπονική εκμετάλλευση, καθώς και για αναψυχή του κοινού. Με άλλα λόγια, το Συμβούλιο της Επικρατείας, θεώρησε αδύνατον η απαγόρευση δόμησης εντός του επίδικου ακινήτου να αποτελεί προσβολή του δικαιώματος σε σεβασμό της περιουσίας, αφ' ης στιγμής η επίμαχη έκταση ήταν σε κάθε περίπτωση, εξαιτίας και της φύσης της, μη δομήσιμη.

47. Το Δικαστήριο θεωρεί ότι το κριτήριο το οποίο χρησιμοποίησε το Συμβούλιο της Επικρατείας, προκειμένου να απορρίψει την αίτηση ακύρωσης που είχε καταθέσει η προσφεύγουσα εταιρεία, διακρίνεται για την ιδιαίτερη αυστηρότητά του: στην πραγματικότητα η εξομοίωση κάθε ακινήτου το οποίο βρίσκεται εκτός σχεδίου πόλεως με ακίνητο το οποίο προορίζεται για γεωργική, πτηνοτροφική και δασοπονική εκμετάλλευση, καθώς και για αναψυχή του κοινού, εισάγει ένα αμάχητο τεκμήριο, το οποίο παραγνωρίζει τις ιδιαιτερότητες κάθε ακινήτου που δεν βρίσκεται εντός του σχεδίου πόλεως. Ειδικότερα, η αναφορά στον «προορισμό» του ακινήτου, όρος *per se* αόριστος και ασαφής, δεν επιτρέπει στον εθνικό δικαστή να λάβει υπ' όψη του τη νομοθεσία η οποία, ενδεχομένως, διήπε *in concreto* την εκμετάλλευση πρό της εισαγωγής των επίμαχων περιορισμών δόμησης. Στην περίπτωση που η κείμενη νομοθεσία δεν προβλέπει παρά μόνο την αγροτική εκμετάλλευση, ο «προορισμός» του ακινήτου, πράγματι, δεν είναι άλλος από τη γεωργία. Ωστόσο, εφόσον η κείμενη νομοθεσία προβλέπει ρητώς τη δομησιμότητα του ακινήτου, ο εθνικός δικαστής δεν θα μπορούσε να αγνοήσει το στοιχείο αυτό επικαλούμενος απλώς τον «προορισμό» κάθε ακινήτου το οποίο βρίσκεται εκτός σχεδίου πόλεως.

48. Στην υπό κρίση περίπτωση, όπως προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου, ο προορισμός της επίδικης έκτασης δεν εξαντλείτο στην αγροτική εκμετάλλευση. Ειδικότερα, η απαγόρευση οποιασδήποτε δόμησης επί του επίμαχου ακινήτου ερείδεται σε μια ρύθμιση που εισάγει εξαίρεση στις διατάξεις του κοινού δικαίου ως προς τους όρους δόμησης των ακινήτων που βρίσκονται εκτός σχεδίου πόλεως. Στο σημείο αυτό θα πρέπει να αναδειχθεί μία αντίφαση που ενυπάρχει στην πρακτική των εθνικών αρχών ως προς τη διασφάλιση της προστασίας του πολιτιστικού περιβάλλοντος στην υπό κρίση υπόθεση. Πράγματι, εάν η επίμαχη έκταση ήταν *ab initio* μη δομήσιμη εξαιτίας του προορισμού της για γεωργική εκμετάλλευση, όπως συνάγεται από το σκεπτικό της υπ'αρ. 982/2005 απόφασης του Συμβουλίου της Επικρατείας, δεν θα ήταν απαραίτητο για τις εθνικές αρχές να επιβάλλουν στην προσφεύγουσα εταιρεία τη μη δομησιμότητά της. Ωστόσο, στη συγκεκριμένη περίπτωση, η απαγόρευση δόμησης υπήρξε αποτέλεσμα μιας σειράς διοικητικών πράξεων, οι οποίες κατέστησαν κενό περιεχομένου το αρχικώς αναγνωρισμένο από το εθνικό δίκαιο δικαίωμα.

49. Ενόψει των ανωτέρω, το Δικαστήριο κρίνει ότι, στη συγκεκριμένη περίπτωση, το κριτήριο που επικαλέστηκε το Συμβούλιο της Επικρατείας στην υπ'αρ. 982/2005 απόφασή του, καθώς και η συνακόλουθη πρακτική των εθνικών αρχών διατάραξαν τη δίκαιη ισορροπία η οποία θα πρέπει να επικρατεί, στο πεδίο της ρύθμισης της χρήσεως των αγαθών, ανάμεσα στο δημόσιο και στο ιδιωτικό συμφέρον.

Συνελώς, υπήρξε παραβίαση του άρ. 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου.

[...]

**ΓΙΑ ΤΟΥΣ ΛΟΓΟΥΣ ΑΥΤΟΥΣ  
ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ ΟΜΟΦΩΝΑ**

1. *Κηρύσσει* την προσφυγή παραδεκτή·
2. *Κρίνει* ότι υπήρξε παραβίαση του άρ. 6 §1 της Σύμβασης
3. *Κρίνει* ότι υπήρξε παραβίαση του άρ. 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της Σύμβασης·
4. *Κρίνει* ότι το ζήτημα της εφαρμογής του άρ. 41 της Σύμβασης παρέλκει· [...]

Συντάχθηκε στα γαλλικά και εν συνεχεία κοινοποιήθηκε εγγράφως στις 21 Φεβρουαρίου 2008, κατ' εφαρμογήν του άρ. 77 §§2 και 3 του Κανονισμού.

Søren Nielsen  
Γραμματέας

Λουκής Λουκαΐδης  
Πρόεδρος

*Μετάφραση (από τα γαλλικά)*  
**Άγγελος Χασαπόπουλος**  
Φοιτητής ΠΜΣ Δημοσίου Δικαίου  
Νομικής Σχολής Πανεπιστημίου Αθηνών,  
Υπότροφος Ιδρύματος «Αλέξανδρος Σ. Ωνάσης»  
Εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου, Τεύχος 2/2008