Αριθμός 689/2019

ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ

ΟΛΟΜΕΛΕΙΑ

Συνεδρίασε δημόσια στο ακροατήριό του στις 2 Νοεμβρίου 2018, με την εξής σύνθεση: Αικ. Σακελλαροπούλου, Πρόεδρος, Αθ. Ράντος, Δ. Σκαλτσούνης, Αντιπρόεδροι του Συμβουλίου της Επικρατείας, Π. Ευστρατίου, Γ. Ποταμιάς, Μ. Γκορτζολίδου, Ε. Νίκα, Ε. Αντωνόπουλος, Π. Καρλή, Μ. Παπαδοπούλου, Β. Αραβαντινός, Δ. Κυριλλόπουλος, Α. Καλογεροπούλου, Ο. Ζύγουρα, Β. Ραφτοπούλου, Κ. Φιλοπούλου, Δ. Μακρής, Σ. Βιτάλη, Α.-Μ. Παπαδημητρίου, Ελ. Παπαδημητρίου, Κ. Νικολάου, Β. Πλαπούτα, Ι. Σύμπλης, Κ. Κονιδιτσιώτου, Αγγ. Μίντζια, Ρ. Γιαννουλάτου, Ιφ. Αργυράκη, Σύμβουλοι, Β. Μόσχου, Ο.-Μ. Βασιλάκη, Ελ. Σ. Σταφυλά, Πάρεδροι. Από τους ανωτέρω οι Σύμβουλοι Κ. Νικολάου και Ιφ. Αργυράκη καθώς και η Πάρεδρος Ελ.-Σ. Σταφυλά μετέχουν ως αναπληρωματικά μέλη, σύμφωνα με το άρθρο 26 παρ. 2 του ν. 3719/2008. Γραμματέας η Ελ. Γκίκα.

Για να δικάσει την από 22 Οκτωβρίου 2012 αίτηση:

του …., το οποίο παρέστη με τον Αναστάσιο Μπάνο, Νομικό Σύμβουλο του Κράτους,

κατά της εταιρείας με την επωνυμία «….», που εδρεύει στην ….., η οποία παρέστη με τη δικηγόρο Μαρία Σιούγγαρη (Α.Μ. 1860, Δ.Σ. Πειραιά), που τη διόρισε με πληρεξούσιο.

Η πιο πάνω αίτηση παραπέμφθηκε στην Ολομέλεια του Δικαστηρίου, κατόπιν της υπ’ αριθμ. 488/2018 αποφάσεως του Α΄ Τμήματος του Συμβουλίου της Επικρατείας, προκειμένου να επιλύσει η Ολομέλεια το ζήτημα που αναφέρεται στην απόφαση.

Με την αίτηση αυτή το αναιρεσείον Ελληνικό Δημόσιο επιδιώκει να αναιρεθεί η υπ’ αριθμ. 1420/2012 απόφαση του Διοικητικού Εφετείου Αθηνών.

Η εκδίκαση άρχισε με την ανάγνωση της παραπεμπτικής αποφάσεως, η οποία επέχει θέση εισηγήσεως, από την εισηγήτρια, Σύμβουλο Κ. Κονιδιτσιώτου.

Κατόπιν το δικαστήριο άκουσε τον αντιπρόσωπο του αναιρεσείοντος Ελληνικού Δημοσίου, ο οποίος ανέπτυξε και προφορικά τους προβαλλόμενους λόγους αναιρέσεως και ζήτησε να γίνει δεκτή η αίτηση και την πληρεξούσια της αναιρεσίβλητης εταιρείας, η οποία ζήτησε την απόρριψή της.

Μετά τη δημόσια συνεδρίαση το δικαστήριο συνήλθε σε διάσκεψη σε αίθουσα του δικαστηρίου κ α ι

Α φ ο ύ μ ε λ έ τ η σ ε τ α σ χ ε τ ι κ ά έ γ γ ρ α φ α

Σ κ έ φ θ η κ ε κ α τ ά τ ο ν Ν ό μ ο

1. Επειδή, λόγω κωλύματος του Συμβούλου Ιωάννη Σύμπλη, τακτικού μέλους της συνθέσεως που εκδίκασε την υπόθεση, έλαβε μέρος στη διάσκεψη, ως τακτικό μέλος, ο Σύμβουλος Κωνσταντίνος Νικολάου, αναπληρωματικό, μέχρι τότε μέλος της συνθέσεως (άρθρο 8 παρ. 1 του π.δ. 18/1989, Α΄ 8, όπως ισχύει μετά την προσθήκη τεσσάρων εδαφίων με το άρθρο 26 παρ. 2 ν. 3719/2008, Α΄ 241).

2. Επειδή, με την υπό κρίση αίτηση ζητείται η αναίρεση της 1420/2012 απόφασης του Διοικητικού Εφετείου Αθηνών. Με την απόφαση αυτή έγινε δεκτή έφεση της αναιρεσίβλητης εταιρείας, εξαφανίστηκε η 7604/2010 απόφαση του Διοικητικού Πρωτοδικείου Αθηνών, με την οποία είχε απορριφθεί η αγωγή της, έγινε εν μέρει δεκτή αυτή και, εν τέλει, αναγνωρίστηκε η υποχρέωση του Ελληνικού Δημοσίου να της καταβάλει ως αποζημίωση το ποσό των ενενήντα χιλιάδων (90.000) ευρώ νομιμοτόκως. Με την αγωγή της η αναιρεσίβλητη εταιρεία είχε ζητήσει να αναγνωρισθεί η υποχρέωση του Ελληνικού Δημοσίου να της καταβάλει ποσό 3.032.481,90 ευρώ για την αποκατάσταση της ζημίας της από τη θέσπιση περιορισμών στην ιδιοκτησία της, οι οποίοι επιβλήθηκαν με το από 1.12.1999 προεδρικό διάταγμα για την κήρυξη του Εθνικού Θαλάσσιου Πάρκου Ζακύνθου.

3. Επειδή, η υπόθεση εισάγεται ενώπιον της Ολομέλειας του Δικαστηρίου κατόπιν της 488/2018 απόφασης του Α` Τμήματος. Με την απόφαση αυτή επιλύθηκε εν μέρει η υπόθεση, παραπέμφθηκε δε στην Ολομέλεια λόγω σπουδαιότητας και εν όψει αντίθετης ερμηνείας μεταξύ των Τμημάτων το ζήτημα, εάν κατά την έννοια του άρθρου 22 του ν. 1650/1986 (Α` 160), ο ιδιοκτήτης ακινήτου, ο οποίος θίγεται από την επιβολή περιορισμών χάριν της προστασίας του περιβάλλοντος, έχει τη δυνατότητα να επιδιώξει την επιδίκαση αποζημίωσης με την άσκηση ευθείας αγωγής κατά του Ελληνικού Δημοσίου, όπως γίνεται δεκτό κατά την πάγια επί του θέματος νομολογία του Α` Τμήματος (Σ.τ.Ε. 4283/2013 επταμ. κ.ά.), ή αν, αντιθέτως, απαιτείται προηγούμενη υποβολή σχετικής αίτησης στη Διοίκηση, σύμφωνα με τα κριθέντα με την Σ.τ.Ε. 1833/2017 επταμ. απόφαση του Ε` Τμήματος.

4. Επειδή, στο άρθρο 24 του Συντάγματος ορίζεται ότι “1. Η προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος αποτελεί υποχρέωση του Κράτους. Για τη διαφύλαξή του το Κράτος έχει υποχρέωση να παίρνει ιδιαίτερα προληπτικά ή κατασταλτικά μέτρα. … 2. 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. 3. …”. Σε αρμονία με την ανωτέρω συνταγματική διάταξη εκδόθηκε ο ν. 1650/1986 “για την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος”. Σύμφωνα με την εισηγητική του έκθεση ο νόμος αυτός συνιστά “νόμο πλαίσιο”, ο οποίος “καλύπτει όλα τα θέματα του περιβάλλοντος” και “εντάσσεται στη κατηγορία των γενικών ή βασικών νόμων για το περιβάλλον”, οι οποίοι “καθορίζουν τους μεγάλους, τους βασικούς στόχους, προσδιορίζουν...τις βασικές αρμοδιότητες, αλλά παραπέμπουν για τις λεπτομέρειες της εφαρμογής ... σε διατάξεις πιο ειδικές, για τις οποίες υπάρχουν οι σχετικές εξουσιοδοτήσεις”. Στο άρθρο 18 του νόμου, όπως ίσχυε, ορίζονται τα εξής: “1. Η φύση και το τοπίο προστατεύονται και διατηρούνται, ώστε να διασφαλίζονται οι φυσικές διεργασίες, η αποδοτικότητα των φυσικών πόρων, η ισορροπία και η εξέλιξη των οικοσυστημάτων καθώς και η ποικιλομορφία, η ιδιαιτερότητα ή η μοναδικότητά τους. 2. Χερσαίες, υδάτινες, ή μικτού χαρακτήρα περιοχές, μεμονωμένα στοιχεία ή σύνολα της φύσης και του τοπίου, μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενα προστασίας και διατήρησης λόγω της οικολογικής γεωμορφολογικής, βιολογικής επιστημονικής ή αισθητικής σημασίας τους. 3. Οι περιοχές, τα στοιχεία ή τα σύνολα της προηγούμενης παραγράφου μπορούν να χαρακτηρίζονται, σύμφωνα με τα κριτήρια του άρθρου 19, ως: - Περιοχές απόλυτης προστασίας της φύσης. -Περιοχές προστασίας της φύσης. - Εθνικά πάρκα. - Προστατευόμενοι φυσικοί σχηματισμοί, προστατευόμενα τοπία και στοιχεία του τοπίου. - Περιοχές οικοανάπτυξης. 4. Αν, για την προστασία και διατήρηση των περιοχών, των στοιχείων ή των συνόλων της προηγούμενης παραγράφου, επιβάλλεται παράλληλα η εφαρμογή ορισμένων μέτρων σε γειτονικές εκτάσεις, οι παραπάνω περιοχές, τα στοιχεία ή τα σύνολα αποτελούν κεντρικό τμήμα μιας ευρύτερης περιοχής, στην οποία τα αναγκαία μέτρα προστασίας κλιμακώνονται κατά ζώνες. 5…”. Εξάλλου, στο άρθρο 22 του νόμου αυτού με τίτλο “οικονομικές ρυθμίσεις”, στο οποίο κατά την οικεία αιτιολογική έκθεση “προβλέπονται τρόποι παροχής διάφορων οικονομικών αντισταθμισμάτων” στους ιδιοκτήτες, ώστε “να δοθούν πρακτικές δυνατότητες εκπλήρωσης του σκοπού προστασίας” του περιβάλλοντος, ορίζεται ότι “1. Αν οι επιβαλλόμενοι κατά τα προηγούμενα άρθρα του παρόντος κεφαλαίου όροι, περιορισμοί και απαγορεύσεις είναι εξαιρετικά επαχθείς, με αποτέλεσμα να παρακωλύεται υπέρμετρα η άσκηση των εξουσιών που απορρέουν από την κυριότητα, ενόψει του χαρακτήρα και του περιορισμού της ιδιοκτησίας, το Δημόσιο, ύστερα από αίτηση των θιγομένων, μπορεί, κατά το μέτρο του δυνατού, να αποδεχθεί είτε την ανταλλαγή των ιδιωτικών εκτάσεων με εκτάσεις του Δημοσίου είτε την παραχώρηση κατά χρήση στους θιγομένους δημοσίων εκτάσεων σε παραπλήσιες περιοχές για ανάλογη χρήση ή εκμετάλλευση είτε την καταβολή εφάπαξ ή περιοδικής αποζημίωσης, για τον προσδιορισμό της οποίας λαμβάνεται υπόψη η υφιστάμενη χρήση της ιδιωτικής έκτασης, είτε τη μεταφορά συντελεστή δόμησης σε άλλη ιδιοκτησία .... 2. … 4. Με προεδρικό διάταγμα που εκδίδεται με πρόταση των Υπουργών Οικονομικών, Γεωργίας και Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων, ορίζονται οι προϋποθέσεις, τα απαιτούμενα δικαιολογητικά, η διαδικασία και οι λοιποί όροι για τη χορήγηση των οικονομικών αντισταθμισμάτων, των αποζημιώσεων ή επιδοτήσεων που προβλέπονται στις παραγράφους 1 και 3. …”. Τέλος, στο άρθρο 32 του ίδιου νόμου με τίτλο “Μεταβατικές διατάξεις” ορίζεται ότι “1. Κάθε διάταξη που αντιβαίνει στις διατάξεις του νόμου αυτού ή ανάγεται σε ζητήματα που ρυθμίζονται ειδικά από το νόμο αυτόν καταργείται από την έναρξη της ισχύος του …. Όπου για την εφαρμογή των διατάξεων του νόμου αυτού ή για τη θέσπιση των ειδικότερων ρυθμίσεων είναι αναγκαία η έκδοση προεδρικών διαταγμάτων..., η κατάργηση των υφιστάμενων διατάξεων επέρχεται από την έναρξη ισχύος των κανονιστικών αυτών πράξεων”.

5. Επειδή, σύμφωνα με τις αναφερόμενες στην προηγούμενη σκέψη διατάξεις του ν. 1650/1986, προκειμένου να επιτευχθεί ο συνταγματικός στόχος της διαφύλαξης του φυσικού περιβάλλοντος επιτρέπεται, μεταξύ άλλων, να χαρακτηρίζονται εκτάσεις ως περιοχές προστασίας της φύσης, Εθνικά πάρκα ή ζώνες προστασίας αυτών και να επιβάλλονται, αφού τηρηθεί η αρχή της αναλογικότητας, προληπτικά ή κατασταλτικά μέτρα που συνεπάγονται την απαγόρευση της ανάπτυξης ορισμένων δραστηριοτήτων σε αυτές ή τη χρήση τους για ορισμένο σκοπό. Εξάλλου, εάν το επιβαλλόμενο μέτρο έχει ως αποτέλεσμα την ουσιώδη στέρηση της χρήσης της ιδιοκτησίας κατά τον προορισμό της, η οποία υπερβαίνει το εύλογο όριο ανοχής και αλληλεγγύης που δικαιούται να αξιώνει το κράτος από τους πολίτες και απολήγει σε θυσία ολίγων, κατά την έννοια της διάταξης του άρθρου 22 παρ. 1 του ν. 1650/1986 ερμηνευόμενης ενόψει της κατοχυρωμένης στο άρθρο 25 παρ. 4 του Συντάγματος αρχής της αναλογικότητας, του κατά το άρθρο 17 παρ. 1 του Συντάγματος κοινωνικού χαρακτήρα του δικαιώματος της ιδιοκτησίας, του άρθρου 1 παρ. 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της Σύμβασης της Ρώμης και την αρχή της ισότητας των πολιτών στα δημόσια βάρη, η αποζημίωση του ιδιοκτήτη δεν ανήκει στη διακριτική ευχέρεια της Διοίκησης, αλλά γεννάται αξίωσή του έναντι του Δημοσίου προς αποζημίωση, η οποία θεμελιώνεται ευθέως στη διάταξη αυτή (άρθρο 22 παρ.1), ανάλογα με την έκταση, την ένταση και τη χρονική διάρκεια της ζημίας. Η αποζημίωση αυτή αντιστοιχεί στην κατά προορισμό χρήση του ακινήτου, όπως προβλέπεται από το χωροταξικό και πολεοδομικό καθεστώς που ισχύει στη περιοχή (βλ. Σ.τ.Ε. 4283/2013 επταμ., 3899/2014 κ.ά., πρβ. Σ.τ.Ε. 3146/1986 Ολομ., 3067/2001 επταμ., 3419/2011 επταμ.).

6. Επειδή, περαιτέρω, στις προεκτεθείσες διατάξεις των παρ. 1 και 4 του άρθρου 22 του ν. 1650/1986 προβλέπεται η θέσπιση διοικητικής διαδικασίας για την αναγνώριση του δικαιώματος αποζημίωσης του θιγόμενου ιδιοκτήτη, η οποία λαμβάνει την ειδικότερη μορφή της παροχής προς αυτόν διάφορων οικονομικών αντισταθμισμάτων. Συγκεκριμένα, προβλέπεται η θεσμοθέτηση δυνατότητας, κατόπιν υποβολής αίτησης προς τη Διοίκηση, ανταλλαγής της ιδιοκτησίας με ιδιοκτησία του Δημοσίου, παραχώρησης κατά χρήση δημόσιας έκτασης σε παραπλήσια περιοχή για ανάλογη χρήση ή εκμετάλλευση, καταβολής εφ` άπαξ ή περιοδικής αποζημίωσης ή μεταφοράς συντελεστή δόμησης σε άλλη ιδιοκτησία. Η μορφή του δικαιώματος αυτού αποζημίωσης με παροχή οικονομικών αντισταθμισμάτων και η αντίστοιχη διοικητική διαδικασία διαγράφονται στο νόμο σε αδρές μόνον γραμμές, με αποτέλεσμα για την εφαρμογή της ρύθμισης να είναι αναγκαία η έκδοση του προβλεπόμενου στο νόμο προεδρικού διατάγματος. Με το διάταγμα αυτό απαιτείται να καθορίζονται, κατά τα διαλαμβανόμενα στην παρ. 4 του άρθρου 22 του ν. 1650/1986, οι συγκεκριμένοι όροι και οι ειδικότερες προϋποθέσεις αναγνώρισης του εν λόγω δικαιώματος, όπως λ.χ. τα κατ’ ιδίαν κριτήρια επιλογής ανά κατηγορία περιορισμών και οικονομικού αντισταθμίσματος, καθώς και η εν γένει διαδικασία για την άσκηση της αξίωσης του ιδιοκτήτη, δηλαδή, μεταξύ άλλων, το αποφασίζον όργανο, τυχόν ειδικό γνωμοδοτικό όργανο για την εκτίμηση, ιδίως, της αξίας των ακινήτων, τα απαιτούμενα δικαιολογητικά κ.λπ., ώστε να παρέχονται εγγυήσεις τόσο για την αποτελεσματική προστασία των δικαιωμάτων του ιδιοκτήτη, όσο και για τη χρηστή διαχείριση της δημόσιας περιουσίας. Κατ’ ακολουθίαν, μέχρι την έκδοση του διατάγματος αυτού και το νομοθετικό καθορισμό αφενός μεν των ειδικότερων όρων και προϋποθέσεων αναγνώρισης του δικαιώματος αποζημίωσης του θιγόμενου ιδιοκτήτη, αφετέρου δε της διαδικασίας για την άσκηση της αξιώσεώς του αυτής, η Διοίκηση δεν έχει τη δυνατότητα, ελλείψει νομοθετικής ρύθμισης, να επιλέξει ένα από τα προβλεπόμενα στο νόμο οικονομικά αντισταθμίσματα, προκειμένου να τον αποζημιώσει για τη στέρηση της χρήσης της ιδιοκτησίας του. Εξάλλου, το νομοθετικό αυτό κενό, της μη εισέτι εκδόσεως του προβλεπόμενου στο άρθρο 21 παρ. 4 του ν. 1650/1982 διατάγματος, δεν μπορεί να πληρωθεί ερμηνευτικά από τον δικαστή, η εξουσία του οποίου να ερμηνεύει και να εφαρμόζει το νόμο στις επίδικες υποθέσεις δεν περιλαμβάνει και εξουσία, καθ` υποκατάσταση της νομοθετικής λειτουργίας, να θεσπίζει κανόνες, η θέσπιση των οποίων στη συγκεκριμένη περίπτωση, ανατίθεται στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και την κανονιστικώς δρώσα Διοίκηση κατά το άρθρο 43 του Συντάγματος. Η αδράνεια, εξάλλου, αυτή της Διοίκησης να εκδώσει το σχετικό διάταγμα δεν αντιβαίνει στην κατά το Σύνταγμα και την Ε.Σ.Δ.Α. προστασία του ιδιοκτήτη. Και τούτο διότι ο θιγόμενος ιδιοκτήτης, κατά την έννοια των ανωτέρω διατάξεων των παρ. 1 και 4 του άρθρου 22 του ν. 1650/1986, ερμηνευομένων σε συνδυασμό με τα διαλαμβανόμενα στη διάταξη της παρ. 1 του άρθρου 32 του ίδιου νόμου, δικαιούται, μέχρι την έκδοση του προεδρικού αυτού διατάγματος, να ασκήσει ευθεία αγωγή αποζημίωσης κατά του Ελληνικού Δημοσίου για την ικανοποίηση της κατά τα εκτεθέντα στην προηγούμενη σκέψη αξιώσεώς του και δεν τίθεται ζήτημα προηγούμενης τήρησης διοικητικής διαδικασίας. Η δυνατότητα δε αυτή ευθείας αγωγής αποζημίωσης του ιδιοκτήτη ικανοποιεί πλήρως την κατά τις εκτεθείσες στην προηγούμενη σκέψη διατάξεις του Συντάγματος και της Ε.Σ.Δ.Α. σχετικά με την προστασία του δικαιώματός του, χωρίς να απορρέει από τα υπέρτερης ισχύος νομοθετήματα αυτά υποχρέωση παροχής σ` αυτόν ευχέρειας επιλογής αυτούσιας αποζημίωσης αντί της χρηματικής. Μειοψήφησαν ο Αντιπρόεδρος Αθ. Ράντος και οι Σύμβουλοι Μ. Γκορτζολίδου, Μ. Παπαδοπούλου, Ο. Ζύγουρα, Ν. Φιλοπούλου, Σ. Βιτάλη, Ε. Παπαδημητρίου, Α. Μίντζια και Ρ. Γιαννουλάτου, στη γνώμη των οποίων προσχώρησε η Πάρεδρος Β. Μόσχου. Σύμφωνα με τη γνώμη αυτή, κατά την έννοια του άρθρου 22 παρ. 1 του ν. 1650/1986, που στοιχεί προς τις προαναφερθείσες συνταγματικές διατάξεις των άρθρων 24 παρ. 1 και 17 παρ. 1 και 2, αν τα μέτρα για την προστασία του περιβάλλοντος έχουν ως αποτέλεσμα την ουσιώδη στέρηση της χρήσεως της ιδιοκτησίας κατά τον προορισμό της, είτε η ιδιοκτησία αυτή ευρίσκεται σε περιοχή προστασίας της φύσεως είτε σε ζώνη προστασίας της, η αποζημίωση του ιδιοκτήτη δεν ανήκει απλώς στη διακριτική ευχέρεια της Διοικήσεως, αλλά γεννάται αξίωσή του προς αποζημίωση, η οποία θεμελιώνεται ευθέως στη διάταξη αυτή, αδιαφόρως αν έχει περιληφθεί σχετική ρήτρα στην κανονιστική πράξη επιβολής των περιοριστικών όρων και απαγορεύσεων. Το δικαίωμα αυτό του ιδιοκτήτη ασκείται με την υποβολή αιτήσεως στη Διοίκηση, με την οποία αυτός μπορεί να επιδιώξει την αναγνώριση του γεγονότος ότι έχει επέλθει ουσιώδης στέρηση της χρήσης της ιδιοκτησίας του κατά τον προορισμό της και, περαιτέρω, τον καθορισμό του τρόπου της αποζημίωσής του με την ανταλλαγή της έκτασής του με έκταση του Δημοσίου ή την παραχώρηση κατά χρήση δημόσιας έκτασης σε παραπλήσια περιοχή για ανάλογη χρήση ή εκμετάλλευση ή την καταβολή εφάπαξ ή περιοδικής αποζημίωσης ή τη μεταφορά συντελεστή δόμησης σε άλλη ιδιοκτησία. Η Διοίκηση υποχρεούται να εξετάσει το σχετικό αίτημα και, αφού λάβει υπ` όψιν την κατά το άρθρο 24 του Συντάγματος επιβαλλόμενη προστασία του φυσικού περιβάλλοντος, να κρίνει εάν με τα δεδομένα της συγκεκριμένης υπόθεσης έχει επέλθει ουσιώδης στέρηση της χρήσης της ιδιοκτησίας σε σχέση με τον προορισμό της, ενόψει και του ισχύοντος στην περιοχή χωροταξικού και πολεοδομικού καθεστώτος και εάν συντρέχει περίπτωση να χορηγηθεί στο θιγόμενο ιδιοκτήτη ένα από τα προβλεπόμενα στην παρ. 1 του άρθρου 22 του ν. 1650/1986 αντισταθμίσματα. Περαιτέρω, αν η Διοίκηση διαπιστώσει ότι πράγματι συντρέχει τέτοια περίπτωση και ότι δεν είναι δυνατή η ανταλλαγή της έκτασης με έκταση του Δημοσίου ή η παραχώρηση κατά χρήση δημόσιας έκτασης σε παραπλήσια περιοχή ή η μεταφορά συντελεστή δόμησης σε άλλη ιδιοκτησία, έχει την υποχρέωση να καθορίσει το ύψος της οφειλόμενης χρηματικής αποζημίωσης και τον τρόπο καταβολής. Το θέμα, πάντως, της αποζημιώσεως ρυθμίζεται κατά το νόμο αυτοτελώς και δεν επηρεάζει την κρίση σχετικά με τον χαρακτηρισμό εκτάσεως ως περιοχής προστασίας ή ως περιφερειακής ζώνης προστασίας και με την επιβολή περιοριστικών μέτρων (βλ. Σ.τ.Ε. 4283/2013 επταμ., 2601-2603/2005 επταμ., 4566-4571/2005 επταμ., 4536/2005 επταμ., 2929/2011, 3641/2009, 2343/2009, 3360/2005). Σε κάθε περίπτωση, η Διοίκηση δύναται να εξετάσει αν τυχόν υφίσταται άλλη προσήκουσα λύση που διασφαλίζει την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος και επιτρέπει παράλληλα την εκμετάλλευση του ακινήτου (πρβ. Σ.τ.Ε. 70/2017, 2310/2016). Αρμόδιοι ν’ αποφανθούν επί του ανωτέρω αιτήματος, κατά την ίδια γνώμη, είναι οι Υπουργοί Περιβάλλοντος και Ενέργειας και Οικονομικών, στην αρμοδιότητα των οποίων εμπίπτουν κατ’ αρχήν τα ανωτέρω ζητήματα (βλ. ιδίως διατάξεις των άρθρων 29, 34 και 36 του π.δ. 100/2014 “Οργανισμός Υπουργείου Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής”, Α΄ 167, και άρθρο 101 του π.δ. 111/2014 “Οργανισμός του Υπουργείου Οικονομικών”, Α΄ 178). Περαιτέρω, κατά την έννοια του νόμου, η αίτηση του θιγόμενου ιδιοκτήτη πρέπει κατ’ ελάχιστον να περιέχει τα εξής στοιχεία, τα οποία πρέπει να αποδεικνύονται με στοιχεία που προσκομίζονται μαζί με την υποβληθείσα ενώπιον της Διοικήσεως αίτηση: α) η κατά προορισμό χρήση του ακινήτου, η δυνατότητα εκμεταλλεύσεώς του και οι περιορισμοί δομήσεως που ισχύουν τόσο κατά τον χρόνο κτήσης του όσο και κατά τον χρόνο επιβολής των περιορισμών, όπως επίσης, και οι επιτρεπόμενες, μετά την επιβολή των περιορισμών, χρήσεις του ακινήτου, β) η τυχόν προηγουμένως ρητώς εκφρασθείσα ή προκύπτουσα βούληση του ιδιοκτήτη για εκμετάλλευση του ακινήτου καθ’ ορισμένο τρόπο, δυναμένη, μάλιστα, να συναχθεί και από τη χρήση αυτού κατά το προγενέστερο της υποβολής της αιτήσεώς του χρονικό διάστημα, γ) η εν γένει συμπεριφορά της Διοικήσεως και, συγκεκριμένα, η κατόπιν ενεργειών της δημιουργία εύλογης προσδοκίας στον ιδιοκτήτη του βαρυνόμενου ακινήτου ότι μπορεί να το εκμεταλλευθεί καθ’ ορισμένο τρόπο καθώς και δ) εκτίμηση της αξίας του ακινήτου πριν και μετά την επιβολή του περιορισμού. Πρόσφορα, εξάλλου, στοιχεία για την απόδειξη των ισχυρισμών αυτών είναι οι τίτλοι ιδιοκτησίας του ακινήτου, σχετικά τοπογραφικά διαγράμματα, μέσω των οποίων προσδιορίζεται επαρκώς η θέση του ακινήτου, ιδίως, εν σχέσει με τα προστατευόμενα στοιχεία του φυσικού περιβάλλοντος και με παρακείμενους οικισμούς ή άλλες περιοχές ανάπτυξης οικονομικών εν γένει δραστηριοτήτων και, τέλος, φορολογικά ή άλλου είδους στοιχεία εκτιμήσεως της αντικειμενικής και της εμπορικής αξίας του δεσμευόμενου ακινήτου (πρβ. Σ.τ.Ε. 815/2016, 1478/2016, καθώς και Σ.τ.Ε. 2165/2013 επταμ., 3764/2015, 1225/2014, 3991/2012, 3419/2011, 925/2011, 3224/2009, 1920/2007 κ.ά.). Εξάλλου, κατά την ίδια ως άνω γνώμη που μειοψήφησε, με τη διάταξη του άρθρου 22 παρ. 1 του ν. 1650/1986, όπως ερμηνεύθηκε ανωτέρω, ρυθμίζεται ειδικά και με πληρότητα το θέμα της αποζημίωσης του ιδιοκτήτη ακινήτου, επί του οποίου επιβάλλονται μέτρα περιοριστικά της ιδιοκτησίας με σκοπό την προστασία των στοιχείων του φυσικού περιβάλλοντος, χωρίς να εξαρτάται η εφαρμογή του από την έκδοση του προεδρικού διατάγματος που προβλέπεται στην παρ. 4 του εν λόγω άρθρου. Άλλως, το Δημόσιο μη εκδίδοντας το σχετικό διάταγμα θα μπορούσε να καταστήσει ανενεργό το δικαίωμα του ιδιοκτήτη να επιδιώξει την αποζημίωσή του με ένα από τα αντισταθμίσματα που προβλέπονται στο νόμο (χρηματικής ή αυτούσιας αποζημίωσης) προς το σκοπό της πληρέστερης προστασίας του προστατευόμενου από το Σύνταγμα και την Ε.Σ.Δ.Α. δικαιώματος της ιδιοκτησίας. Εφόσον δε με τη διάταξη αυτή αναγνωρίζεται πλέον ρητώς δικαίωμα προς αποζημίωση λόγω επιβολής περιορισμών στην ιδιοκτησία για την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος και το είδος αυτής, ενώ, παράλληλα, θεσπίζεται σχετική διοικητική διαδικασία, η οποία απαιτεί την

 υποβολή αιτήσεως εκ μέρους του ενδιαφερομένου, ο τελευταίος οφείλει να ασκήσει το δικαίωμά του με την τήρηση της διαδικασίας αυτής και δεν δικαιούται, πλέον, να ασκήσει ευθεία αγωγή αποζημιώσεως ενώπιον του αρμόδιου διοικητικού δικαστηρίου. Σε διαφορετική περίπτωση, θα μετετίθετο ευθέως στο αρμόδιο δικαστήριο η αντιμετώπιση διοικητικής φύσεως ζητημάτων, χωρίς προηγουμένως η Διοίκηση, που άλλωστε διαθέτει πλείονες εναλλακτικές λύσεις, να έχει λάβει θέση επ’ αυτών και χωρίς να της έχει παρασχεθεί η δυνατότητα να επιλέξει άλλη προσήκουσα λύση εκτός από την χρηματική αποζημίωση. Συνεπώς, απαιτείται οπωσδήποτε η υποβολή εκ μέρους του θιγόμενου ιδιοκτήτη αιτήσεως στη Διοίκηση, η οποία, ύστερα από στάθμιση των σχετικών δυνατοτήτων, είτε δέχεται το αίτημα, επιλέγοντας τον τρόπο αποζημιώσεως, είτε απορρίπτει αυτό με πράξη αυτοτελώς προσβλητή με αίτηση ακυρώσεως (πρβ. Σ.τ.Ε. 4627/2013 επταμ., 1880/2016 επταμ., 2310/2016, 1284/2016, 815/2016, 4279/2015, 2127-8/2015, 2128/2014. 1746-1745/2005 κ.ά.). Μετά την τήρηση της εκτεθείσης διαδικασίας ο θιγόμενος ιδιοκτήτης έχει τη δυνατότητα να ασκήσει, αντί της αιτήσεως ακυρώσεως ή μετά την ακύρωση της πράξης αυτής, αγωγή αποζημιώσεως κατ’ επίκληση του άρθρου 105 του Εισ. Ν.Α.Κ. ισχυριζόμενος ότι η εκδιδόμενη επί της αιτήσεώς του εκτελεστή διοικητική πράξη, που δέχεται μόνον εν μέρει ή απορρίπτει την αίτηση αυτή, είναι παράνομος και ζημιογόνος για τον ίδιο. Τούτο δε διότι στη περίπτωση αυτή έχει πλέον παρασχεθεί στη Διοίκηση η δυνατότητα εξετάζοντας όλα τα δεδομένα της υποθέσεως να ενεργήσει στο πλαίσιο των εναλλακτικών δυνατοτήτων προσδιορισμού ή μη αντισταθμίσματος που της παρέχει ο νόμος (Σ.τ.Ε. 1833/2017 επταμ.).

7. Επειδή, μετά την επίλυση κατά τα ανωτέρω του ζητήματος, το οποίο παραπέμφθηκε στην Ολομέλεια, το Δικαστήριο κρίνει ότι συντρέχει λόγος να κρατήσει και να δικάσει περαιτέρω την αίτηση αναιρέσεως.

8. Επειδή, στη συγκεκριμένη περίπτωση, από την αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση προκύπτουν τα εξής: Με το 3204/30.12.1985 συμβόλαιο του συμβολαιογράφου Αθηνών Δ. Π. η αναιρεσίβλητη ξενοδοχειακή εταιρεία απέκτησε την κυριότητα ενός αγροτεμαχίου στη θέση “Γυψόλιθος” Καλαμακίου του Δήμου Λαγανά Ζακύνθου εκτός σχεδίου πόλεως και εκτός ζώνης εκτάσεως 15.016,34 τ.μ. και κατά νεότερη καταμέτρηση 13.515,20 τ.μ., το οποίο αποτελείται από τέσσερα εφαπτόμενα αγροτεμάχια εκτάσεως το πρώτο 8.000 τ.μ. (αποτελούμενο από δύο συνεχόμενα τμήματα εκτάσεως 4.000 τ.μ. έκαστο), το δεύτερο 1.505,52 τ.μ. και κατά νεότερη καταμέτρηση 1.489,35 τ.μ., το τρίτο 4.801,82 τ.μ. και κατά νεότερη καταμέτρηση 4.748,44 τ.μ. και το τέταρτο 709 τ.μ. Περαιτέρω, με το 3016/20.8.2003 συμβόλαιο της συμβολαιογράφου Ζακύνθου Α.Γ. η αναιρεσίβλητη απέκτησε την κυριότητα ενός ακόμα αγροτεμαχίου εκτάσεως 3.463,07 τ.μ., το οποίο ενέπιπτε στη ζώνη Τ1 του Εθνικού Θαλάσσιου Πάρκου Ζακύνθου, που κηρύχθηκε με το από 1.12.1999 προεδρικό διάταγμα (Δ΄ 906) και με το ίδιο συμβόλαιο προέβη σε συνένωση τεσσάρων όμορων αγροτεμαχίων (3.957,93 τ.μ., το οποίο κατόπιν νεότερης καταμέτρησης είναι η έκταση του προαναφερθέντος αγροτεμαχίου των 4.000 τ.μ., 4.748,44 τ.μ., 1.489,35 τ.μ. και 3.463,07 τ.μ.), από την οποία προέκυψε, τελικώς, ένα αγροτεμάχιο συνολικής επιφάνειας 13.657,88 τ.μ. Με την από 28.12.2004 αγωγή της η αναιρεσίβλητη εταιρεία ισχυρίσθηκε ότι είχε στην ιδιοκτησία της έκταση 17.664,28 τ.μ. στην περιοχή του Δήμου Λαγανά, η οποία καταλαμβανόταν από το Εθνικό Θαλάσσιο Πάρκο Ζακύνθου και, ειδικότερα, ότι τμήμα της 13.657,88 τ.μ. ήταν άρτιο και οικοδομήσιμο, ενέπιπτε δε κατά τμήμα 12.723,96 τ.μ. στην περιοχή Τ1 και κατά τμήμα 933,92 τ.μ. στην περιοχή Φ2 του Θαλάσσιου Πάρκου, ενώ τμήμα της 4.000,40 τ.μ. δεν ήταν ούτε άρτιο ούτε οικοδομήσιμο και ενέπιπτε στις περιοχές Π3 και Φ2 του ίδιου Πάρκου. Περαιτέρω, με την ίδια αγωγή η αναιρεσίβλητη ισχυρίσθηκε ότι εξαιτίας της ένταξης του ανωτέρω ακινήτου της στους περιορισμούς του από 1.12.1999 διατάγματος και, παρά το γεγονός ότι το ακίνητο αυτό είχε αγοραστεί με σκοπό την τουριστική εκμετάλλευση, όπως και άλλα ακίνητα στην όμορη τουριστική περιοχή πυκνής δόμησης του κόλπου του Λαγανά, που απείχε μόλις ένα χιλιόμετρο από την ιδιοκτησία της, στο τμήμα του ακινήτου των 4.006,40 τ.μ. απαγορευόταν πλέον κάθε δραστηριότητα, με αποτέλεσμα να έχει αχρηστευθεί πλήρως, ενώ στο τμήμα του εκτάσεως 13.657,88 τ.μ., το οποίο μετά την αγορά της εκτάσεως των 3.463,07 τ.μ. το έτος 2003, προκειμένου να επιτευχθεί η απαιτούμενη αρτιότητα και να περιορισθεί η ζημία της, ήταν άρτιο και οικοδομήσιμο, καθότι υπερέβαινε τα 10.000 τ.μ., ίσχυαν οι ασφυκτικοί περιορισμοί δόμησης που προβλέπονταν για τις περιοχές Τ1 και Φ2 του Εθνικού Πάρκου∙ δηλαδή, για τουριστικές εγκαταστάσεις επιτρεπόταν μέγιστη συνολική επιφάνεια εκμετάλλευσης 2.000 τ.μ., δεν επιτρεπόταν οι είσοδοι των εγκαταστάσεων και οι ανοικτοί υπαίθριοι χώροι να βλέπουν προς τη θάλασσα ή να τοποθετηθούν φωτεινές ή άλλες φωτιζόμενες επιγραφές και διαφημίσεις, το μέγιστο ύψος των κτιρίων οριζόταν σε 7 μέτρα από την επιφάνεια του εδάφους, για κατοικίες επιτρεπόταν η κάλυψη 200 τ.μ. σε έκταση 10.000 τ.μ., ενώ απαγορευόταν η ανοικοδόμηση ανεξαρτήτων κατοικιών προς πώληση ή τουριστική εκμετάλλευση. Ενόψει των ανωτέρω, η αναιρεσίβλητη ισχυρίσθηκε με την αγωγή της ότι εξαιτίας της έκδοσης του από 1.12.1999 προεδρικού διατάγματος, οι ρυθμίσεις του οποίου παραβίαζαν τις συνταγματικές αρχές της ισότητας, της επαγγελματικής ελευθερίας, το δικαίωμα της ιδιοκτησίας και την προστασία της περιουσίας, αλλά και εξαιτίας της παράνομης παράλειψης του Ελληνικού Δημοσίου να ρυθμίσει με την έκδοση του προεδρικού διατάγματος που προβλέπεται στο άρθρο 22 παρ. 4 του ν. 1650/1986 την παροχή οικονομικών αντισταθμισμάτων στους θιγόμενους ιδιοκτήτες η ίδια υπέστη ζημία λόγω της απώλειας της αξίας της ιδιοκτησίας της, η οποία ανερχόταν στο ποσό των 3.032.481,90 ευρώ, για την αποκατάσταση της οποίας ζήτησε να αναγνωριστεί ότι το αναιρεσείον Ελληνικό Δημόσιο οφείλει να της καταβάλει κατά το άρθρο 105 Εισ.Ν.Α.Κ. ισόποση αποζημίωση νομιμοτόκως από την επίδοση της αγωγής. Σύμφωνα με τα αναφερόμενα στην αγωγή το αιτηθέν ποσό αποζημιώσεως προέκυπτε μετά τον υπολογισμό της αγοραίας αξίας της ιδιοκτησίας της σε 3.356.213,20 ευρώ (με τιμή 1.900 ευρώ ανά τετραγωνικό μέτρο λόγω της ομοιότητας με την όμορη τουριστική περιοχή του Λαγανά), από την οποία είχε αφαιρεθεί ποσό 87.648,59 ευρώ, που αντιστοιχούσε στην αντικειμενική αξία του τμήματος των 4.006,40 τ.μ., το οποίο και συνέπιπτε με την αγοραία αξία του, καθώς και ποσό 371.083,68 ευρώ, στο οποίο ανερχόταν η αγοραία αξία του τμήματος των 13.657,88 τ.μ. Στο αιτηθέν ποσό αποζημιώσεως περιλαμβανόταν, επίσης, κονδύλιο ποσού 135.000 ευρώ, που αντιστοιχούσε στο κόστος κατασκευής ενός προστατευτικού τοιχίου αντιστήριξης, το οποίο η αναιρεσίβλητη είχε κατασκευάσει προς την πλευρά της θάλασσας με την 572/1979 άδεια της Διεύθυνσης Τεχνικών Εφαρμογών της Νομαρχίας Αχαΐας, στο τμήμα της ιδιοκτησίας της που ενέπιπτε στη ζώνη Π3. Προς απόδειξη της ζημίας της η αναιρεσίβλητη προσκόμισε, μεταξύ άλλων, το από 19.4.2005 έγγραφο του πολιτικού μηχανικού Χ. Β., στο οποίο αναλύονταν οι δυνατότητες δόμησης του ως άνω ακινήτου πριν και μετά την εφαρμογή του από 1.12.1999 προεδρικού διατάγματος για την προστασία της θαλάσσιας χελώνας. Ειδικότερα, στο έγγραφο αυτό αναφερόταν ότι για το τμήμα του ακινήτου εκτάσεως 13.657,88 τ.μ. υπήρχε προγενέστερα δυνατότητα κάλυψης 10% για κατοικία (συνολική δόμηση 336,58 τ.μ.), 20% για ξενοδοχείο (συνολική δόμηση 2.731,58 τ.μ.) και 10% για κατάστημα (συνολική δόμηση 600 τ.μ.), καθώς και δυνατότητα κατατμήσεώς του σε δύο μέρη άρτια και οικοδομήσιμα με ελάχιστο εμβαδόν 4.000 τ.μ. με σχεδόν διπλάσια συνολική δόμηση στην περίπτωση της κατοικίας και ακριβώς διπλάσια στην περίπτωση των καταστημάτων, ενώ για το ίδιο τμήμα του ακινήτου της υπό το ισχύον προεδρικό διάταγμα για την προστασία της θαλάσσιας χελώνας υπήρχε δυνατότητα κάλυψης 10% για κατοικία (συνολική δόμηση 300 τ.μ.) και 20% για ξενοδοχείο (συνολική δόμηση 2.000 τ.μ.), ενώ δεν επιτρέπονταν καταστήματα. Προσκόμισε, επίσης, την από 1.4.2005 έκθεση του Σώματος Ορκωτών Εκτιμητών σχετικά με την εκτίμηση της αξίας του ακινήτου της, στην οποία περιγραφόταν ότι χωρίς τις δεσμεύσεις που απέρρεαν από την κήρυξη του Εθνικού Θαλάσσιου Πάρκου Ζακύνθου η αξία του όλου ακινήτου (4.006,40 τ.μ. και 13.567,88 τ.μ.) ανερχόταν πριν τη θέσπιση των επίμαχων περιορισμών σε 867.082 ευρώ και μετά την επιβολή αυτών σε 493.811 ευρώ, δηλαδή, προέκυπτε μείωση της αξίας του ακινήτου κατά 508.000 ευρώ. Στην τελευταία αυτή έκθεση αναφερόταν ότι για την εκτίμηση της αξίας του ακινήτου οι ορκωτοί εκτιμητές πραγματοποίησαν αυτοψία στις 8 και 9.4.2005, ότι το ακίνητο των 4.006,40 τ.μ. ήταν παραλιακό, ενώ εκείνο των 13.567,88 τ.μ. απείχε από τη θάλασσα περί τα 100 μ., ότι αμφότερα είχαν πρόσοψη επί δημοτικής οδού, ότι το πρώτο δεν είχε δικαίωμα δόμησης, ενώ το δεύτερο είχε το 73% της πριν τις δεσμεύσεις επιτρεπόμενης δόμησης, ότι από έρευνα της τοπικής κτηματαγοράς προέκυψε ότι οι τιμές των παραλιακών οικοπέδων κυμαίνονταν από 45 μέχρι 60 ευρώ ανά τ.μ., ότι επρόκειτο για μεγάλου μεγέθους εκτάσεις που απευθύνονταν σε μικρότερο κύκλο αγοραστών και ότι στην ευρύτερη περιοχή του Καλαμακίου, όπου και βρίσκονταν τα ακίνητα αυτά, υπήρχαν κατοικίες, ξενοδοχεία, ταβέρνες, διάφορα άλλα κέντρα, καθώς και αδόμητα γήπεδα. Τέλος, προσκόμισε φωτογραφίες της ίδιας περιοχής, στις οποίες φαινόταν ότι πλησίον της ιδιοκτησίας της είχαν ανεγερθεί και λειτουργούσαν ξενοδοχειακές επιχειρήσεις. Εξάλλου, το Ελληνικό Δημόσιο προσκόμισε την από 21.3.2005 έκθεση εκτίμησης του ακινήτου της αναιρεσίβλητης, η οποία συντάχθηκε από τη Δ.Ο.Υ. Ζακύνθου και αφορούσε την αξία του ακινήτου αυτού πριν την αγορά του τμήματος των 3.463,07 τ.μ. το έτος 2003. Στην εν λόγω έκθεση αναφερόταν ότι τμήμα του ακινήτου εκτάσεως 4.929,54 τ.μ. εφαπτόταν στη θάλασσα και απείχε περίπου 300 μ. από επαρχιακή οδό, ενώ τμήμα εκτάσεως 8.585,66 τ.μ. ήταν όμορο με το προηγούμενο και δεν εφαπτόταν στη θάλασσα. Με τη χρήση δε συγκριτικών στοιχείων (μεταβιβάσεων αγροτεμαχίων στην Κοινότητα Καλαμακίου το έτος 1999), η ανωτέρω έκθεση κατέληγε στο συμπέρασμα ότι στις 22.12.1999 η αξία του ακινήτου ανερχόταν για το μεν τμήμα των 4.929,54 τ.μ. σε 15.000 δρχ. ανά τ.μ., για το δε τμήμα των 8.585,66 τ.μ. σε 13.000 δρχ. ανά τ.μ. Ενόψει του ισχυρισμού του αναιρεσείοντος ότι οι περιορισμοί στην οικιστική αξιοποίηση της ιδιοκτησίας της αναιρεσίβλητης δεν οφείλονταν στη δημιουργία του Εθνικού Πάρκου Ζακύνθου, αλλά είχαν ήδη επιβληθεί με τον καθορισμό Ζ.Ο.Ε. στην ίδια περιοχή με το από 16.6.1990 προεδρικό διάταγμα, το πρωτοβάθμιο δικαστήριο, με την 3027/2006 προδικαστική απόφασή του, ζήτησε από μεν το Ελληνικό Δημόσιο να προσκομίσει έγγραφο της αρμόδιας υπηρεσίας του Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε., από το οποίο να προκύπτει σε ποιες από τις περιοχές που είχαν καθορισθεί με το ανωτέρω από 16.6.1990 προεδρικό διάταγμα ανήκε το επίμαχο ακίνητο, από δε την αναιρεσίβλητη εταιρεία να προσκομίσει αποτύπωση στο τοπογραφικό διάγραμμα του ακινήτου της, από την οποία να προκύπτει ποιο τμήμα της εκτάσεως των 4.006,40 τ.μ. ενέπιπτε στην περιοχή Π3 και ποιο τμήμα της ενέπιπτε στην περιοχή Φ2 του Εθνικού Πάρκου. Σε εκτέλεση της αποφάσεως αυτής, το αναιρεσείον προσκόμισε το 185884/1591/31.5.2006 έγγραφο της Διεύθυνσης Περιβαλλοντικού Σχεδιασμού του Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε., στο οποίο αναφερόταν ότι μεταξύ των στοιχείων που έχει καταθέσει η αναιρεσίβλητη δεν περιλαμβάνονταν κατάλληλα και ευκρινή τοπογραφικά διαγράμματα, από τα οποία να μπορεί να προσδιοριστεί σε ποιες περιοχές που καθορίστηκαν από το προεδρικό διάταγμα καθορισμού Ζ.Ο.Ε., ανήκουν οι ιδιοκτησίες της, η δε αναιρεσίβλητη προσκόμισε τοπογραφικό διάγραμμα του Μαϊου του έτους 2006 της τοπογράφου μηχανικού Κ.Λ., σύμφωνα με το οποίο από την έκταση των 4.006,40 τ.μ. τμήμα 3.660,64 τ.μ. ενέπιπτε στην περιοχή Π3 του Εθνικού Θαλάσσιου Πάρκου

 Ζακύνθου και τμήμα 345,76 τ.μ. στην περιοχή Φ2, καθώς και παρόμοιο τοπογραφικό διάγραμμα της ίδιας τοπογράφου μηχανικού, που συνυπογραφόταν από τον πολιτικό μηχανικό Χ.Β., σύμφωνα με το οποίο, υπό την ισχύ του προεδρικού διατάγματος της 16.6.1990 από την ίδια έκταση τμήμα 3.660,64 τ.μ. ανήκε στην περιοχή Α και τμήμα 345,76 τ.μ. ανήκε στην περιοχή I και ήταν μη άρτια και μη οικοδομήσιμη. Δεδομένου, όμως, ότι παρέμενε αμφιβολία στο πρωτοβάθμιο δικαστήριο, όσον αφορά την πολεοδομική δέσμευση του τμήματος του ακινήτου της αναιρεσίβλητης εταιρείας εκτάσεως 13.657,88 τ.μ. υπό το καθεστώς ισχύος της ανωτέρω Ζ.Ο.Ε., το δικαστήριο αυτό με την 3298/2007 δεύτερη προδικαστική απόφαση ζήτησε από το Ελληνικό Δημόσιο να προσκομίσει έγγραφο, από το οποίο να προκύπτει σε ποιες από τις περιοχές που είχαν καθοριστεί με το από 16.6.1990 προεδρικό διάταγμα ανήκε το εν λόγω τμήμα του ακινήτου της αναιρεσίβλητης. Το αναιρεσείον δεν προσκόμισε, όμως, όσα ζητήθηκαν διατυπώνοντας αδυναμία να την εκτελέσει με βάση το προσκομισθέν τοπογραφικό διάγραμμα της αναιρεσίβλητης, ζήτησε δε την έκδοση και τρίτης προδικαστικής απόφασης για τη συμπλήρωση του προσκομισθέντος διαγράμματος. Το πρωτόδικο δικαστήριο με την οριστική απόφασή του απέρριψε την αγωγή ως αβάσιμη, με την αιτιολογία ότι όσον αφορά το ακίνητο των 4.006,40 τ.μ. οι περιορισμοί της χρήσης του που επιβλήθηκαν με το από 1.12.1999 προεδρικό διάταγμα ήταν ταυτόσημοι με εκείνους του προεδρικού διατάγματος της 16.6.1990, όσον δε αφορά το ακίνητο των 13.657,88 τ.μ. οι περιορισμοί της χρήσης του που επιβλήθηκαν με το από 1.12.1999 προεδρικό διάταγμα δεν ήταν ιδιαίτερα επαχθείς. Κατά της πρωτόδικης απόφασης η αναιρεσίβλητη εταιρεία άσκησε έφεση, με την οποία προέβαλε ότι εσφαλμένα κρίθηκε ότι οι επιβληθέντες περιορισμοί δεν ήσαν ιδιαίτερα επαχθείς κατά τον προορισμό του ακινήτου, ενώ αχρήστευσαν, κατ’ ουσίαν, την τουριστική του αξιοποίηση και εκμετάλλευση και έπληξαν σε υπερβολικό βαθμό το δικαίωμα της ιδιοκτησίας της κατά παράβαση των διατάξεων του Συντάγματος και του άρθρου 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της Ε.Σ.Δ.Α. Το δικάσαν εφετείο, με την αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση, έκανε δεκτή την έφεση της αναιρεσίβλητης εταιρείας. Ειδικότερα, το δικάσαν εφετείο, αφού ερμήνευσε τις διατάξεις των άρθρων 24 παρ. 1 και 2 και 17 παρ. 1 και 2 του Συντάγματος, δέχθηκε ότι τα εμπράγματα δικαιώματα επί ακινήτου, όπως η κυριότητα, προστατεύονται στο πλαίσιο του προορισμού του ακινήτου, που περιλαμβάνει το φάσμα των επιτρεπτών χρήσεών του, ότι βασικός διαχωρισμός του προορισμού της ακίνητης ιδιοκτησίας περιέχεται στην παρ. 2 του άρθρου 24 του Συντάγματος, η οποία αναφερόμενη στην υπό τη ρυθμιστική αρμοδιότητα του Κράτους αναγνώριση, ανάπτυξη, πολεοδόμηση και επέκταση μόνο των πόλεων και των οικιστικών περιοχών, θέτει τον κανόνα ότι μόνο κατ’ εξαίρεση είναι δυνατό να δομηθεί η μη αστική γη και, μάλιστα, κατ’ αρχήν για χρήσεις υποβοηθητικές του κύριου προορισμού της (γεωργική και κτηνοτροφική εκμετάλλευση), ότι επιτρέπεται α) η μεταβολή του προορισμού της ιδιοκτησίας, εφόσον τούτο επιβάλλεται από το Σύνταγμα ή γίνεται με βάση νόμιμα κριτήρια, όπως τα χωροταξικά, οπότε και προβλέπεται ενόψει του είδους και των επιπτώσεων της μεταβολής η δυνατότητα χορήγησης αποζημιώσεως ή πώλησης ή απαλλοτρίωσης της ιδιοκτησίας, καθώς και β) η θέσπιση περαιτέρω δευτερογενών ρυθμίσεων που ανάγονται σε περιορισμούς των εξουσιών που πηγάζουν από τον καθορισμό του προορισμού της ιδιοκτησίας, υπό την προϋπόθεση ότι είναι συναφείς με αυτόν και ότι με αυτούς δεν δεσμεύεται ουσιωδώς η ιδιοκτησία κατά τον προορισμό της, καθώς και ότι, όπως η μεταβολή του προορισμού, έτσι και η θέσπιση των ως άνω περιορισμών είναι δυνατή και στην περίπτωση που τούτο επιβάλλεται για την επίτευξη συνταγματικών στόχων, οπότε και πρέπει να είναι συναφείς προς αυτούς, ότι τέτοιος συνταγματικός στόχος είναι η προστασία του φυσικού περιβάλλοντος, για την επίτευξη του οποίου επιτρέπεται η λήψη μέτρων συνιστάμενων τόσο στη μεταβολή του προορισμού των ακινήτων, όσο και στον περιορισμό του φάσματος των δυνατών χρήσεών τους ή την ένταση της εκμεταλλεύσεως αυτών, ότι τα μέτρα αυτά πρέπει να θεσπίζονται με σεβασμό προς τη συνταγματική αρχή της αναλογικότητας, πλην δεν απαγορεύεται να έχουν ως αποτέλεσμα την ουσιώδη στέρηση της χρήσεως του ακινήτου κατά τον προορισμό του. Κρίθηκε, επίσης, ότι στην περίπτωση όπου τα μέτρα που λαμβάνονται για την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος έχουν ως αποτέλεσμα την ουσιώδη στέρηση της χρήσης του ακινήτου κατά τον προορισμό του, γεννάται αξίωση του θιγόμενου ιδιοκτήτη να του καταβληθεί αποζημίωση ανάλογα με την έκταση, την ένταση και τη χρονική διάρκεια της ανωτέρω στερήσεως, άλλως, ο θιγόμενος ιδιοκτήτης δικαιούται να απαιτήσει αποζημίωση για την απομείωση της αξίας του ακινήτου του λόγω του περιορισμού των δυνατοτήτων αξιοποιήσεως και εκμεταλλεύσεώς του, καθώς και ότι η ευθεία αυτή αξίωση για αποζημίωση δεν εμποδίζεται από την μη έκδοση της προβλεπόμενης από το Σύνταγμα ή το νόμο εκτελεστικής νομικής διατάξεως, που θα προέβλεπε τις προϋποθέσεις, τον τρόπο και το είδος της αποζημιώσεως, γεννάται, δε (η αξίωση αυτή), ελλείψει ειδικής νομοθετικής ρυθμίσεως, μετά την πάροδο εύλογου χρόνου από την επιβολή του επαχθούς μέτρου, εφόσον ο ενδιαφερόμενος ιδιοκτήτης επιδιώξει με αίτησή του προς τη Διοίκηση ή ευθέως από το αρμόδιο διοικητικό δικαστήριο την αποκατάσταση της ζημίας που έχει υποστεί. Περαιτέρω, το δικάσαν εφετείο ερμηνεύοντας τη διάταξη του άρθρου 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της Ε.Σ.Δ.Α. δέχθηκε ότι ο νόμιμος σκοπός της προστασίας της φυσικής κληρονομιάς δεν απαλλάσσει το Δημόσιο από την υποχρέωσή του να αποζημιώσει τους θιγομένους, όταν η προσβολή του δικαιώματος ιδιοκτησίας τους είναι υπερβολική, δεδομένου ότι στην περίπτωση αυτή η μη καταβολή αποζημιώσεως διαρρηγνύει τη δίκαιη ισορροπία μεταξύ του δημόσιου και του ιδιωτικού συμφέροντος, σε ό,τι αφορά τις ρυθμίσεις σχετικά με τη χρήση της περιουσίας. Εξάλλου, το δικάσαν εφετείο έλαβε υπόψιν του τις διατάξεις της κυρωθείσας με το άρθρο πρώτο του ν. 1335/1983 Διεθνούς Συμβάσεως της Βέρνης για τη διατήρηση της άγριας ζωής και του φυσικού περιβάλλοντος της Ευρώπης (άρθρα 1, 2, 3, 4 και 6), στο Παράρτημα ΙΙ της οποίας περιλαμβάνεται μεταξύ των ειδών “πανίδας υπό αυστηρή προστασία” η χελώνα caretta caretta, τις διατάξεις του κυρωθέντος με το άρθρο πρώτο του ν. 1634/1986 Πρωτοκόλλου 1982 “Περί των ειδικά προστατευομένων περιοχών της Μεσογείου”, που υπεγράφη στη Γενεύη στις 3 Απριλίου 1982 (άρθρα 1, 3, 7 και 9), τις διατάξεις των άρθρων 18, 19, 20, 21 και 22 του ν. 1650/1986, το άρθρο 29 του ν. 1337/1983, καθώς και τις διατάξεις των άρθρων 2 και 3 του ανωτέρω από 16.6.1990 προεδρικού διατάγματος, με τις οποίες επιδιώχθηκε με τον καθορισμό Ζ.Ο.Ε. η αποτελεσματική προστασία της θαλάσσιας χελώνας caretta caretta, όπως επίσης και τις διατάξεις του από 1.12.1999 προεδρικού διατάγματος περί κηρύξεως του Εθνικού Θαλάσσιου Πάρκου Ζακύνθου και της περιφερειακής ζώνης του. Σύμφωνα με την αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση με τις διατάξεις του επίμαχου από 1.12.1999 διατάγματος, που εκδόθηκε κατ’ εξουσιοδότηση, πλην άλλων, του ν. 1650/1986, θεσπίστηκαν για τέταρτη φορά (π.δ. 19.3 - 13.4.1984, Δ΄ 260 -απόφαση Υπουργού ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε. 88208/3723/ 1987, Δ΄ 37 - π.δ. 16.6 - 5.7.1990, Δ΄ 347) ρυθμίσεις για την προστασία του κόλπου του Λαγανά, δημιουργήθηκε, όμως, το πρώτον το Εθνικό Θαλάσσιο Πάρκο Ζακύνθου με σκοπό την προστασία και διατήρηση των παραλιών ωοτοκίας της θαλάσσιας χελώνας και του χώρου (θαλάσσιου και χερσαίου) που τις περιβάλλει αλλά και πολλών άλλων βιοτόπων της περιοχής. Όσον αφορά το ακίνητο της αναιρεσίβλητης εκτάσεως 4006,40 τ.μ., το δικάσαν εφετείο δέχτηκε ότι οι περιορισμοί της χρήσης και εκμετάλλευσής του που επιβλήθηκαν με το από 1.12.1999 προεδρικό διάταγμα ήταν ταυτόσημοι με εκείνους που είχαν επιβληθεί με το από 16.6.1990 προεδρικό διάταγμα περί καθορισμού Ζ.Ο.Ε. (κατώτατο όριο κατάτμησης γηπέδου στα 40.000 τ.μ. και μέγιστη επιτρεπόμενη επιφάνεια κτιρίων 60 τ.μ.), στοιχεία που δεν αμφισβητήθηκαν με την έφεση της αναιρεσίβλητης εταιρείας. Με τα δεδομένα αυτά, το δικάσαν εφετείο έκρινε ότι δεν προέκυπτε η επικαλούμενη και αποδιδόμενη στην κήρυξη του Εθνικού Θαλάσσιου Πάρκου Ζακύνθου ζημία συμπεριλαμβανόμενου και του προαναφερθέντος κονδυλίου των 135.000 ευρώ για την κατασκευή του προστατευτικού τοιχίου αντιστήριξης που ενέπιπτε στη ζώνη Π3 του Εθνικού Θαλάσσιου Πάρκου Ζακύνθου προς τη θάλασσα. Ως προς το κονδύλιο αυτό, το δικάσαν εφετείο δέχθηκε, ειδικότερα, ότι, εφόσον η κατασκευή του τοιχίου είχε λάβει χώρα πριν τον καθορισμό της Ζ.Ο.Ε. με το από 16.6.1990 προεδρικό διάταγμα, η αντίστοιχη αξίωση της αναιρεσίβλητης είχε γεννηθεί με τη δημοσίευση του εν λόγω διατάγματος και δεν οφειλόταν στην κήρυξη του Εθνικού Θαλάσσιου Πάρκου Ζακύνθου. Με τις σκέψεις αυτές απέρριψε ως αβάσιμο τον λόγο εφέσεως της αναιρεσίβλητης που ερείδετο στο άρθρο 105 Εισ.Ν.Α.Κ. και επικύρωσε την κρίση του πρωτοβάθμιου δικαστηρίου. Περαιτέρω, το διοικητικό εφετείο δέχθηκε ότι για την πληρέστερη προστασία της θαλάσσιας χελώνας caretta-caretta και του ευρύτερου χώρου ωοτοκίας της στην περιοχή του κόλπου του Λαγανά με το από 1.12.1999 προεδρικό διάταγμα θεσπίστηκαν νέοι περιορισμοί στη χρήση και εκμετάλλευση των ακινήτων που περιλαμβάνονταν στην περιφερειακή ζώνη του πλέον εκείνων, που είχαν επιβληθεί με το από 16.6.1990 προεδρικό διάταγμα, περιορισμοί οι οποίοι έπληξαν το έτερο ακίνητο της αναιρεσίβλητης εκτάσεως 13.657,88 τ.μ. (όπως αυτό διαμορφώθηκε, τελικά, με την αγορά των 3.463,07 τ.μ. το έτος 2003) ως προς τις επιτρεπόμενες δυνατότητες χρήσης και εκμετάλλευσής του, το οποίο κατά τμήμα 12.723,96 τ.μ. ανήκε στην περιοχή ελεγχόμενου τουρισμού (Τ1) και κατά τμήμα 933,92 τ.μ. ανήκε στην περιοχή προστατευόμενου τοπίου (Φ2). Ειδικότερα, στο τελευταίο αυτό ακίνητο σύμφωνα με το από 1.12.1999 διάταγμα επιτρέπεται η ανέγερση τουριστικών εγκαταστάσεων εμβαδού 2.000 τ.μ. και κατοικίας εμβαδού 300 τ.μ., έναντι επιτρεπόμενου

 με το από 16.6.1990 προεδρικού διατάγματος εμβαδού 2.731,58 τ.μ. και 336,58 τ.μ., αντιστοίχως, ενώ δεν επιτρέπεται πλέον η ανέγερση καταστήματος, που επιτρεπόταν με το από 16.6.1990 προεδρικό διάταγμα εμβαδού 600 τ.μ., στοιχεία για τα οποία δεν προέβαλε καμία αιτίαση η αναιρεσίβλητη. Πέραν αυτών, όπως δέχθηκε το δικάσαν εφετείο, με το από 1.12.1999 διάταγμα θεσπίστηκαν πρόσθετοι περιορισμοί, όπως η μέγιστη πυκνότητα των 15 κλινών ανά στρέμμα, η απαγόρευση της τοποθέτησης των εισόδων των τουριστικών εγκαταστάσεων και των ανοικτών υπαίθριων χώρων αυτών με πρόσωπο προς τη θάλασσα, η απαγόρευση της τοποθέτησης φωτεινών ή φωτιζόμενων επιγραφών και διαφημίσεων, ο ορισμός του μέγιστου επιτρεπόμενου ύψους των κτιρίων σε 7μ., καθώς και η απαγόρευση κατάτμησής του. Οι περιορισμοί αυτοί, κατά την κρίση του δικάσαντος εφετείου, είναι σημαντικοί, αλλοιώνουν μερικώς τον πυρήνα του δικαιώματος της ιδιοκτησίας της αναιρεσίβλητης εταιρείας και πλήττουν ουσιωδώς το φάσμα των μέχρι την επιβολή τους επιτρεπόμενων χρήσεων και εκμεταλλεύσεων του ακινήτου της, διαρρηγνύοντας τη δίκαιη ισορροπία μεταξύ του δημόσιου και ιδιωτικού συμφέροντος και, ως εκ τούτου, δημιούργησαν σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 24 παρ. 1 και 2, 17 παρ. 1 και 2 του Συντάγματος και τις διατάξεις του ν. 1650/1986 σε συνδυασμό προς το 1ο Πρόσθετο Πρωτόκολλο της Ε.Σ.Δ.Α. υποχρέωση του Ελληνικού Δημοσίου προς αποζημίωση. Περαιτέρω, το δικάσαν εφετείο, μετά από ελεύθερη εκτίμηση του περιεχομένου της έκθεσης των ορκωτών εκτιμητών, που προσκόμισε η αναιρεσίβλητη, και της 2696/05/21.3.2005 έκθεσης εκτίμησης της Δ.Ο.Υ. Ζακύνθου που προσκόμισε το Δημόσιο, δέχθηκε ότι η αγοραία αξία του επίμαχου ακινήτου της αναιρεσίβλητης ανερχόταν κατά τον κρίσιμο χρόνο (22.12.1999), οπότε και δημοσιεύθηκε το από 1.12.1999 διάταγμα, σε 460.000 ευρώ και ότι μετά την θέσπιση των ως άνω περιορισμών η αξία αυτού μειώθηκε στο ποσό των 370.000 ευρώ. Με τα δεδομένα αυτά έκρινε ότι λόγω του μερικού περιορισμού του εύρους της χρήσεως και εκμεταλλεύσεως του ακινήτου της αναιρεσίβλητης εξαιτίας των προαναφερόμενων περιορισμών και δεσμεύσεων η τελευταία υπέστη ζημία ανερχόμενη στο ποσό των 90.000 ευρώ, το οποίο κρίθηκε δίκαιο και εύλογο, νομιμοτόκως από την επίδοση της αγωγής. Με τις σκέψεις αυτές, το δικάσαν εφετείο εξαφάνισε την πρωτόδικη απόφαση και δικάζοντας την αγωγή την έκανε εν μέρει δεκτή και αναγνώρισε την υποχρέωση του αναιρεσείοντος Δημοσίου να καταβάλει στην αναιρεσίβλητη νομιμοτόκως το ποσό των ενενήντα χιλιάδων (90.000) ευρώ.

9. Επειδή, η παρ. 3 του άρθρου 53 του π.δ. 18/1989 (Α΄ 8, όπως αντικαταστάθηκε με την παρ. 1 του άρθρου 12 του ν. 3900/2010, Α` 213, και, περαιτέρω, με την παρ. 2 του άρθρου 15 του ν. 4446/2016, Α΄ 240), ορίζει στο εδ. α` ότι “3. Η αίτηση αναιρέσεως επιτρέπεται μόνον όταν προβάλλεται από τον διάδικο με συγκεκριμένους ισχυρισμούς που περιέχονται στο εισαγωγικό δικόγραφο ότι δεν υπάρχει νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας ή ότι υπάρχει αντίθεση της προσβαλλόμενης αποφάσεως προς τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας ή άλλου ανωτάτου δικαστηρίου είτε προς ανέκκλητη απόφαση διοικητικού δικαστηρίου”. Περαιτέρω, στη παρ. 4 του ως άνω άρθρου 53 (όπως αντικαταστάθηκε με την παρ. 1 του άρθρου του ν. 3900/2010), ορίζεται ότι “4. Δεν επιτρέπεται η άσκηση αίτησης αναιρέσεως όταν το ποσό της διαφοράς που άγεται ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας είναι κατώτερο από σαράντα χιλιάδες ευρώ, εκτός αν προσβάλλονται αποφάσεις που εκδίδονται επί προσφυγών ουσίας, εφόσον αφορούν περιοδικές παροχές ή τη θεμελίωση του δικαιώματος σε σύνταξη ή τη θεμελίωση του δικαιώματος σε εφάπαξ παροχή και τον καθορισμό του ύψους της…”. Κατά την έννοια των ανωτέρω διατάξεων για το παραδεκτό της ασκήσεως αιτήσεως αναιρέσεως απαιτείται η συνδρομή των προϋποθέσεων αμφότερων των παρ. 3 και 4 του άρθρου 53. Ειδικότερα, αν πρόκειται, μεταξύ άλλων, για διαφορά με χρηματικό αντικείμενο τουλάχιστον 40.000 ευρώ, για το παραδεκτό της αιτήσεως αναιρέσεως απαιτείται η προβολή ισχυρισμών με το περιεχόμενο που επιβάλλουν οι διατάξεις της παρ. 3. Κατά την έννοια δε της παρ. 3 του άρθρου 53 ο αναιρεσείων βαρύνεται επί ποινή ολικού ή μερικού απαραδέκτου της αιτήσεώς του να τεκμηριώσει με ειδικούς και συγκεκριμένους ισχυρισμούς περιλαμβανόμενους στο εισαγωγικό δικόγραφο ότι με καθέναν από τους προβαλλόμενους λόγους τίθεται συγκεκριμένο νομικό ζήτημα, δηλαδή, ζήτημα ερμηνείας διατάξεως νόμου ή γενικής αρχής του ουσιαστικού ή δικονομικού δικαίου, κρίσιμο για την επίλυση της ενώπιον του Δικαστηρίου αγόμενης διαφοράς, επί του οποίου είτε δεν υπάρχει νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας είτε οι σχετικές κρίσεις και παραδοχές της προσβαλλόμενης αποφάσεως έρχονται σε αντίθεση προς μη ανατραπείσα νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας ή άλλου ανωτάτου δικαστηρίου ή προς ανέκκλητη απόφαση διοικητικού δικαστηρίου (Σ.τ.Ε. 1997/2018, 1143/2018 κ.ά).

10. Επειδή, με την 488/2018 απόφαση του Α` Τμήματος απορρίφθηκαν όλοι οι ισχυρισμοί του αναιρεσείοντος Ελληνικού Δημοσίου περί άρσεως του απαραδέκτου κατά τις διατάξεις του ν. 3900/2010, εκτός από τον ισχυρισμό, ο οποίος αφορά λόγο αναιρέσεως σχετικά με την ερμηνεία του άρθρου 22 του ν. 1650/1986, ζήτημα το οποίο κατά τα προεκτεθέντα παραπέμφθηκε προς επίλυση στην Ολομέλεια. Όπως προκύπτει από την αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση, το δικάσαν εφετείο δέχθηκε ότι σε περίπτωση ουσιώδους στέρησης της χρήσεως ακινήτου κατά τον προορισμό του από τη λήψη μέτρων για την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος γεννάται ευθεία αξίωση για αποζημίωση του θιγόμενου ιδιοκτήτη, η οποία δεν εμποδίζεται από την μη έκδοση του προβλεπόμενου στη παρ. 4 του άρθρου 22 προεδρικού διατάγματος και ότι ο θιγόμενος ιδιοκτήτης μπορεί να επιδιώξει την ικανοποίηση της αξίωσής του με την άσκηση ευθείας αγωγής ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων. Με το σχετικό λόγο αναιρέσεως προβάλλεται ότι το δικάσαν εφετείο εσφαλμένως ερμήνευσε τη διάταξη του άρθρου 22, διότι δέχθηκε τη δυνατότητα ασκήσεως ευθείας αγωγής και αναγνώρισε την υποχρέωση του αναιρεσείοντος να καταβάλει στην αναιρεσίβλητη αποζημίωση, χωρίς προηγουμένως να έχει υποβληθεί εκ μέρους της αίτηση προς τη Διοίκηση. Για τη θεμελίωση του παραδεκτού του ανωτέρω λόγου αναιρέσεως το αναιρεσείον Ελληνικό Δημόσιο επικαλέστηκε, παραδεκτώς, κατά τα γενόμενα δεκτά με την 488/2018 απόφαση του Α` Τμήματος, ότι έχει εκδοθεί η Σ.τ.Ε. 1833/2017 επταμ. απόφαση του Ε΄ Τμήματος του Δικαστηρίου, η οποία είναι αντίθετη με την ερμηνεία της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης επί του κρίσιμου νομικού ζητήματος, δεδομένου ότι κατά την απόφαση αυτή του Ε` Τμήματος ο θιγόμενος ιδιοκτήτης δεν δικαιούται να ασκήσει ευθεία αγωγή ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων, αλλά είναι υποχρεωμένος να τηρήσει την προβλεπόμενη διοικητική διαδικασία. Κατά τα ειδικότερα, όμως, γενόμενα δεκτά στη τέταρτη και πέμπτη σκέψη, με την παρούσα απόφαση επιλύθηκε η ανακύψασα διαφωνία μεταξύ των Τμημάτων του Δικαστηρίου και ανετράπη η νομολογιακή λύση που είχε υιοθετήσει η ανωτέρω απόφαση του Ε` Τμήματος. Κατόπιν τούτου, δεν υφίσταται πλέον αντίθεση της αναιρεσιβαλλόμενης απόφασης προς τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας. Επομένως, ο ως άνω ισχυρισμός του αναιρεσείοντος Ελληνικού Δημοσίου περί άρσεως του απαραδέκτου είναι απορριπτέος ως αβάσιμος. Αν και κατά τη γνώμη που μειοψήφησε ο ισχυρισμός αυτός για την άρση του απαραδέκτου θα έπρεπε να κριθεί βάσιμος εν όψει της αποδιδόμενης από τη γνώμη αυτή έννοιας της κρίσιμης διάταξης.

11. Επειδή, κατόπιν των ανωτέρω, η κρινόμενη αίτηση αναιρέσεως πρέπει να απορριφθεί στο σύνολό της ως απαράδεκτη.

Δ ι ά τ α ύ τ α

Επιλύει το ζήτημα που αναφέρεται στη δεύτερη σκέψη,

Κρατεί, δικάζει και απορρίπτει την αίτηση αναιρέσεως κατά τα γενόμενα δεκτά στο αιτιολογικό και

Επιβάλλει σε βάρος του αναιρεσείοντος Ελληνικού Δημοσίου τη δικαστική δαπάνη της αναιρεσίβλητης εταιρείας ενώπιον του Α` Τμήματος και της Ολομέλειας, η οποία ανέρχεται στο ποσό των εννιακοσίων είκοσι (920) ευρώ.

Η διάσκεψη έγινε στην Αθήνα στις 16 Νοεμβρίου 2018 και η απόφαση δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση της 5ης Απριλίου 2019.

Η ΠρόεδροςΗ Γραμματέας

Αικ. Σακελλαροπούλου Ελ. Γκίκα

./.