

ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ ΚΑΙ ΑΣΤΙΚΗ ΕΥΘΥΝΗ ΤΟΥ
ΔΗΜΟΣΙΟΥ

**Α. Η αστική ευθύνη του Δημοσίου και των
ν.π.δ.δ.**

α) Προϋποθέσεις της αστικής ευθύνης με βάση τα άρθρα 105 και 106 ΕισΝΑΚ

Η αστική ευθύνη του Δημοσίου αποτελεί έναν από τους βασικούς επανορθωτικούς θεσμούς του δικαίου. Όπως έχει ειπωθεί χαρακτηριστικά οι αρχές της ευθύνης του Δημοσίου και της νομιμότητας είναι οι δύο συμμετρικοί πυλώνες του συστήματος εγγυήσεων των διοικουμένων¹. Θεμέλιο της ευθύνης της Δημόσιας Διοίκησης είναι τα άρθρα 4 παρ.5 και 20 παρ.1 του Συντάγματος².

Προϋποθέσεις της αστικής ευθύνης του Δημοσίου είναι η συνδρομή παράνομης ζημιογόνου πράξης, παράλειψης ή υλικής ενέργειας οργάνου του Δημοσίου ή νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου στο πλαίσιο άσκησης δημόσιας εξουσίας. Ωστόσο, δεν υφίσταται υποχρέωση αποζημίωσης στην περίπτωση που η πράξη ή η παράλειψη ή η υλική ενέργεια έγινε κατά παράβαση διάταξης που υπάρχει για χάρη του γενικού συμφέροντος.

Η αστική ευθύνη από την πρόκληση περιβαλλοντικής βλάβης συνίσταται στην υποχρέωση αποκατάστασης της ζημιάς που έχουν υποστεί ιδιωτικά έννομα αγαθά (ζωή, σωματική ακεραιότητα, περιουσία, ιδιοκτησία) εξαιτίας μιας περιβαλλοντικής προσβολής³. Αντίθετα η έννοια της

¹ Βλ. *Yves Gaudemet*, Droit administratif, 18^η έκδοση, L.G.D.J., σ. 153

² Βλ. *Ε. Σπηλιωτόπουλος*, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, 9^η έκδοση, Α.Ν.Σάκκουλας 1999, σ.226

³ Βλ. *Γ.Σμπώκος*, Η Οδηγία 2004/35/ΕΚ για την περιβαλλοντική ασφάλιση, Πεδίο και προοπτικές εφαρμογής, Περιβάλλον και Δίκαιο, τεύχος 1/2008, σ.59

περιβαλλοντικής ευθύνης περιλαμβάνει την υποχρέωση για την αποκατάσταση της ζημιάς που έχει υποστεί το περιβάλλον καθ' αυτό⁴.

Όταν ο διοικούμενος υφίσταται ζημιές από παράνομες πράξεις ή παραλείψεις οργάνων της διοίκησης κατά την άσκηση της ανατεθειμένης σε αυτά δημόσια εξουσίας, δικαιούται αποζημίωση σύμφωνα με τα άρθρα 105 και 106 ΕισΝΑΚ ασκώντας αγωγή αποζημίωσης ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων. Κατά συνέπεια η ευθύνη για τις ζημιές που προκαλεί κάθε δημόσιο νομικό πρόσωπο από τη μείωση της αξίας των αγαθών του περιβάλλοντος, διέπεται από το διοικητικό δίκαιο όταν η δυσμενής μεταβολή των έννομων αγαθών του προέρχεται από ζημιές στο πλαίσιο της κυριαρχικής διοίκησης. Περαιτέρω, έχει διατυπωθεί η άποψη ότι η παράνομη και ζημιογόνος χρήση της τεχνολογίας (λ.χ. ρυπογόνος βιομηχανική δραστηριότητα) με πλημμελή άσκηση της εποπτικής λειτουργίας του Δημοσίου θέτουν σε εφαρμογή το θεσμό της αστικής ευθύνης.⁵

Οι διοικούμενοι που προσφεύγουν στα δικαστήρια συνήθως επιδιώκουν την πρόληψη ή την άρση της περιβαλλοντικής προσβολής, είτε με την άσκηση αίτησης ακύρωσης ή προσφυγής ουσίας, είτε μέσω του μηχανισμού της επιδίωξης αποζημίωσης από νόμιμες πράξεις της διοίκησης όπως στα ζητήματα προστασίας του οικιστικού περιβάλλοντος, με την αποζημίωση της ιδιοκτησίας λόγω ρυμοτομικής απαλλοτρίωσης κατά το άρθρο 17 παρ.2 Συντάγματος για τη δημιουργία κοινόχρηστων χώρων, στα ζητήματα προστασίας του πολιτιστικού περιβάλλοντος, με την αποζημίωση με βάση το άρθρο 24 παρ.6 του Συντάγματος για την εξασφάλιση της διηνεκούς προστασίας των μνημείων και στα ζητήματα προστασίας του φυσικού περιβάλλοντος, με την αποζημίωση με βάση το άρθρο 22 του ν.1650/1986 για τη

⁴ Βλ. Γ. Σμπόκος, οπ.π., σ.59

⁵ Βλ. Π. Παυλόπουλος, Η αστική ευθύνη του Δημοσίου σε Απ.Γέροντας/ Σ.Λύτρας/ Γλ.Σιούτη/ Σ.Φλογαϊτης, Διοικητικό Δίκαιο, Αν.Ν.Σάκκουλας, 2004, σ.322

διαφύλαξη των περιοχών ή ζωνών προστασίας της φύσης⁶. Αντίθετα οι αγωγές με τις οποίες οι διοικούμενοι ζητούν αποζημίωση για την παράνομη παράλειψη των αρμόδιων κρατικών αρχών να λάβουν, παραδείγματος χάρη, κατάλληλα μέτρα για την διατήρηση του περιβάλλοντος όταν αυτή η παράλειψη έχει αποτέλεσμα την πρόκληση βλαβών στην υγεία ή στην ιδιοκτησία είναι ελάχιστες, ίσως και για το λόγο ότι δεν μπορούν να αντιμετωπίσουν επαρκώς τα ζητήματα που τίθενται στην περίπτωση των περιβαλλοντικών ζημιών.

β) Τα επιμέρους στοιχεία της αστικής ευθύνης του Δημοσίου και των ν.π.δ.δ.

1) Πράξη, παράλειψη ή υλική ενέργεια

Όπως γίνεται δεκτό, για να θεμελιωθεί η ευθύνη του Δημοσίου πρέπει να προσδιορίζεται η πράξη ή η παράλειψη ή η υλική ενέργεια. Συντρέχει δε ευθύνη του Δημοσίου, καθώς και των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, προς αποζημίωση, όταν προκαλείται ζημία, όχι μόνο από τη μη νόμιμη έκδοση εκτελεστής διοικητικής πράξης (ή από την παράλειψη έκδοσής της) από όργανο που βρίσκεται στην υπηρεσία τους αλλά και από την παράλειψη ιδιαίτερων καθηκόντων και υποχρεώσεων, οι οποίες, σύμφωνα με την κείμενη εν γένει νομοθεσία και τους κανονισμούς, αλλά και κατά τα δεδομένα της κοινής πείρας και τις αρχές της καλής πίστης, προσιδιάζουν στην οργάνωση και λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών και δεν συνάπτονται με την ιδιωτική διαχείριση του Δημοσίου, ούτε οφείλονται σε προσωπικό πταίσμα του οργάνου που ενήργησε εκτός του κύκλου των υπηρεσιακών του καθηκόντων⁷. Ευθύνη προς αποζημίωση συντρέχει επίσης και

⁶ Βλ. *I. Μαθιουδάκης*, Η κρατική ευθύνη στο δίκαιο του περιβάλλοντος, Αρμενόπουλος, (τεύχος 5), 2011 σ. 731 επ.

⁷ ΑΕΔ 5/1995

από παράνομες υλικές ενέργειες ή παραλείψεις οφειλόμενων νόμιμων υλικών ενεργειών εφόσον αυτές συνάπτονται με την οργάνωση και λειτουργία των δημοσίων υπηρεσιών ή ν.π.δ.δ (όπως λ.χ. η παράλειψη επίβλεψης και συντήρησης χώρων πρασίνου εκ μέρους ενός Δήμου με αποτέλεσμα την πτώση δέντρου και την πρόκληση ζημιάς σε αυτοκίνητο⁸ ή η ανεξέλεγκτη διάθεση αποβλήτων από μονάδα επεξεργασίας αστικών λυμάτων εκ μέρους Δήμου ως υπεύθυνου για την κατασκευή της ως άνω μονάδας με αποτέλεσμα τη ρύπανση της θάλασσας) όχι μόνον όταν παραβιάζεται διάταξη νόμου αλλά και όταν παραλείπονται ιδιαίτερα καθήκοντα και υποχρεώσεις⁹. Εξάλλου, ζημιά μπορεί να προκληθεί και από μη εκτελεστές πράξεις όπως λ.χ. από εσφαλμένη πληροφόρηση του διοικουμένου σε θέματα περιβάλλοντος.

Περαιτέρω, στην απόφαση 3974/2010 του ΣτΕ παρατίθεται η σκέψη ότι το φυσικό περιβάλλον, όπως προκύπτει από το Σύνταγμα και τις διατάξεις του ενωσιακού δικαίου, αποτελεί αντικείμενο ιδιαίτερης έννομης προστασίας, η οποία για να είναι πλήρης και αποτελεσματική καθιστά υποχρεωτική για τον κοινό νομοθέτη και τη Διοίκηση τη λήψη αναγκαίων προληπτικών και κατασταλτικών μέτρων, δηλαδή είτε κανονιστικών είτε γενικών ατομικών είτε ατομικών και για τα δικαστήρια την παροχή αποτελεσματικής προστασίας στο φυσικό περιβάλλον. Η παράλειψη δε της Διοίκησης για λήψη παρόμοιων μέτρων είναι, παράλειψη οφειλομένης ενεργείας η οποία υπόκειται σε ακύρωση ενώπιον του το Συμβούλιο της Επικρατείας. Από τα παραπάνω θα μπορούσαμε να συμπεράνουμε ότι μπορεί να προκύψει αστική ευθύνη του Δημοσίου στην περίπτωση παράλειψης τέτοιων οφειλόμενων νόμιμων ενεργειών.

2) Όργανο του Δημοσίου και άσκηση δημόσιας εξουσίας

⁸ ΔΠΠ 3035/2013

⁹ ΣτΕ 948/2010

Προϋπόθεση για τον καταλογισμό της παράνομης ζημιογόνου πράξης ή παράλειψης σε ένα δημόσιο νομικό πρόσωπο είναι να έγινε από όργανό του με την στενή ή την εν ευρεία έννοια του όρου, όπως λ.χ. για το Δημόσιο οι δημόσιοι πολιτικοί και στρατιωτικοί υπάλληλοι, οι κληρωτοί και έφεδροι στρατιωτικοί και σε ορισμένες περιπτώσεις και οι εργολάβοι.¹⁰ Ένα παράδειγμα ευθύνης, όσον αφορά τα όργανά του κράτους, δίνεται μέσω των αρμοδιοτήτων των οργάνων των Σωμάτων Ασφαλείας με σχετική νομολογία¹¹. Για να θεμελιωθεί η ευθύνη πρέπει να υπάρχει αιτιώδης συνάφεια μεταξύ της πράξης ή της παράλειψης και της άσκησης δημόσιας εξουσίας. Αυτό σημαίνει ότι για να θεμελιωθεί η ευθύνη του Δημοσίου πρέπει η παράνομη πράξη ή παράλειψη να έλαβε χώρα κατά την άσκηση της δημόσιας εξουσίας και όχι επ' ευκαιρία αυτής.

Από το γεγονός δε ότι ο νομοθέτης είτε με νόμο είτε με διοικητική κανονιστική πράξη που εκδόθηκε κατ' εξουσιοδότηση νόμου, καθορίζει γενικότερα τους όρους του αδίκου, παρέπεται ότι δεν μπορεί να προκύψει, έστω και αν προκαλείται ζημία σε τρίτο, ευθύνη του Δημοσίου προς αποζημίωση, κατ' εφαρμογή του άρθρου 105 του ΕισΝΑΚ από την εκ μέρους της Ελληνικής Πολιτείας νομοθέτηση με τα αρμόδια, κατά το Σύνταγμα όργανά της ή από την παράλειψη των οργάνων αυτών να νομοθετήσουν, πλην εάν από τη νομοθέτηση ή μη αυτή γεννάται αντίθεση προς υπερκείμενους και επικρατούντες κανόνες δικαίου όπως είναι οι διατάξεις του Συντάγματος και οι διατάξεις των διεθνών συμβάσεων οι οποίες από της επικυρώσεώς τους δια νόμου υπερισχύουν κατ' άρθρο 28 του Συντάγματος των απλών νόμων¹².

ια) Η περίπτωση παραβίασης του Συντάγματος

¹⁰ Βλ. *Ε. Σπηλιωτόπουλος*, οπ.π.,σ. 238

¹¹ Βλ. ενδεικτικά ΣτΕ 948/2010, 1590/2010, 1677/2008, 307/2007.

¹² ΣτΕ 1141/1999, 909/2007 κ.α.

Νομολογιακά γίνεται δεκτό¹³ ότι αν ο νομοθέτης είτε με νόμο είτε με κανονιστική πράξη που εκδόθηκε κατ' εξουσιοδότηση νόμου ή με την παράλειψη νομοθέτησης παραβίασε κανόνες υπέρτερης τυπικής ισχύος ευθύνη του Δημοσίου γεννάται μόνο αν οι επιζήμιες συνέπειες επέρχονται απευθείας από την επίμαχη διάταξη πριν και ανεξάρτητα από οποιαδήποτε εφαρμογή της με πράξη της διοίκησης. Με την απόφαση 6070/1996 της Ολομέλειας του ΣτΕ κρίθηκαν αντισυνταγματικές διατάξεις του ν.2300/1995 με τις οποίες είχε προβλεφθεί ως αποζημίωση η μεταφορά του συντελεστή δόμησης κάτι που δεν ήταν εφικτό διότι σύμφωνα με το άρθρο 24 παρ.6 του Συντάγματος αυτό αφορά μόνο τα ακίνητα στα οποία επιβάλλονται περιορισμοί για την προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς και όχι τα ρυμοτομούμενα ακίνητα. Επομένως είναι δυνατή η αγωγή αποζημίωσης στις περιπτώσεις που απώλεσε την αξία του ο τίτλος μεταφοράς του συντελεστή δόμησης όταν δεν μπορεί να χρησιμοποιηθεί λόγω της μη εφαρμογής των ως άνω αντισυνταγματικών διατάξεων.

Στις λοιπές περιπτώσεις που οι επιζήμιες συνέπειες επέρχονται από πράξη της διοίκησης που εφαρμόζει το νόμο στην ατομική περίπτωση, η ευθύνη προέρχεται όχι από τον κανόνα δικαίου αλλά από την τελευταία αυτή πράξη.

Περαιτέρω, στην απόφαση 3974/2010 του ΣτΕ έχει κριθεί ότι από το Σύνταγμα και τις διατάξεις του ενωσιακού δικαίου προκύπτει ότι το φυσικό περιβάλλον αποτελεί αντικείμενο ιδιαίτερης έννομης προστασίας, η οποία για να είναι πλήρης και αποτελεσματική καθιστά υποχρεωτική για τον κοινό νομοθέτη και τη Διοίκηση τη λήψη αναγκαίων προληπτικών και κατασταλτικών μέτρων, δηλαδή είτε κανονιστικών είτε γενικών ατομικών είτε ατομικών και για τα δικαστήρια την παροχή αποτελεσματικής προστασίας στο φυσικό περιβάλλον. Η παράλειψη δε της Διοίκησης για λήψη παρόμοιων μέτρων είναι, παράλειψη

¹³ ΣτΕ 2773/2010

οφειλομένης ενεργείας η οποία υπόκειται σε ακύρωση ενώπιον του το Συμβούλιο της Επικρατείας. Επομένως, μπορεί να προκύψει αστική ευθύνη του Δημοσίου λόγω παράλειψης οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας λόγω μη λήψης των αναγκαίων προληπτικών και κατασταλτικών μέτρων για την προστασία του περιβάλλοντος.

ιβ) Η περίπτωση παραβίασης του ενωσιακού δικαίου

Επιπλέον, γεννάται ευθύνη προς αποζημίωση στην περίπτωση που η πράξη ή η παράλειψη αντίκειται σε ρυθμίσεις του ενωσιακού δικαίου.

Το Δ.Ε.Κ. και ήδη Δ.Ε.Ε., στην απόφαση Francovich¹⁴ στηρίχθηκε στην υπεροχή του ενωσιακού δικαίου και έκανε δεκτή την αναγνώριση της ευθύνης ενός κράτους μέλους θέτοντας δύο επιπλέον προϋποθέσεις της ευθύνης: α) την παραβίαση ενός δικαιώματος επαρκώς προσδιορισμένου και β) το κατάφωρο της παραβίασης (πρόδηλη και βαριά άγνοια εκ μέρους του κράτους μέλους της δυνατότητας εκτίμησης που διαθέτει). Σημείωσε ακόμη πως εάν η παραβίαση προκύπτει λ.χ. από την κακή μεταφορά μίας Οδηγίας, πρέπει η Οδηγία να είχε αντικείμενο την απονομή δικαιωμάτων στους ιδιώτες επακριβώς προσδιορισμένων βάσει των διατάξεών της. Εκτός από την περίπτωση των Οδηγιών το Δ.Ε.Κ. έκρινε ότι υπάρχει υποχρέωση αποζημίωσης και στην περίπτωση που παραβιάζεται ένα δικαίωμα το οποίο απονέμεται ευθέως από κοινοτικό κανόνα, το οποίο οι ιδιώτες μπορούν επακριβώς να προσδιορίσουν και να το επικαλεστούν ενώπιον των εθνικών δικαιοδοτικών οργάνων (απόφαση Brasserie du pêcheur¹⁵). Ωστόσο, η παραβίαση του κοινοτικού δικαίου θεωρείται κατάφωρη στην περίπτωση που συνεχίζεται ,αν και υπάρχει αντίθετη απόφαση που διαπιστώνει την παράλειψη μετά από σχετική προδικαστική παραπομπή ή εάν υπάρχει πάγια

¹⁴ Απόφαση της 19-11-1991, υποθ. C-6/90 και C-9/90, Συλλογή 1991, σ. I-5357

¹⁵ Απόφαση της 5-3-1996, υποθ. 46/93, Συλλογή 1996, σ. I-1029

νομολογία του Δ.Ε.Κ. επί του θέματος, από την οποία προκύπτει ο παραβατικός χαρακτήρας της συμπεριφοράς. Το Δ.Ε.Κ., περαιτέρω, προσδιόρισε κάποιες κατηγορίες παραλείψεων όπως λ.χ. όσον αφορά στις Οδηγίες στην απόφαση Dillenkofer¹⁶ έκρινε ότι η απόλυτη απουσία μεταφοράς στην εσωτερική έννομη τάξη αποτελεί κατάφωρη παραβίαση. Περαιτέρω, στην απόφαση Rechberger κ.α.¹⁷ έκρινε ότι η λανθασμένη μεταφορά ενός άρθρου Οδηγίας ,ακόμα κι αν το κράτος έθεσε σε εφαρμογή όλες τις λοιπές διατάξεις της Οδηγίας αποτελεί κατάφωρη παραβίαση μόνο όμως στην περίπτωση που το κράτος περιφρόνησε βαρύτατα τα όρια που του έθεσε η Οδηγία.

Μία ακόμη ιδιαίτερη περίπτωση αποτελεί η παραβίαση από μία απόφαση εθνικού δικαιοδοτικού οργάνου. Στην απόφαση Köbler¹⁸ το Δ.Ε.Κ. τόνισε ότι πρέπει να λαμβάνεται υπόψη η ιδιαιτερότητα της δικαστικής λειτουργίας και οι απαιτήσεις της ασφάλειας του δικαίου και επομένως η ευθύνη του κράτους θα ανακύψει μόνο στην εξαιρετική περίπτωση που ο δικαστής του παραγνώρισε με τρόπο έκδηλο το εφαρμοστέο δίκαιο, όπως εάν αγνοήθηκε νομολογία του Δ.Ε.Κ. επί του θέματος. Έκρινε δε περαιτέρω ότι ο αρμόδιος εθνικός δικαστής που επιλαμβάνεται της αγωγής αποζημίωσης πρέπει να λάβει υπόψη του όλα τα εξειδικευτικά της κρινόμενης υπόθεσης στοιχεία ,ανάμεσα στα οποία και την μη εφαρμογή εκ μέρους του εθνικού δικαστηρίου της υποχρέωσής του για προδικαστική παραπομπή, σύμφωνα με το άρθρο 234 παρ.3 της ΣυνθΕΚ (πρώην 177), έχει υποστηριχθεί δε ότι αυτή η δυνατότητα μπορεί να είναι ιδιαίτερα χρήσιμη στην περίπτωση της ευθύνης από περιβαλλοντικές βλάβες όπου μεγάλος όγκος της νομοθεσίας είναι ενωσιακής προέλευσης. Και το Συμβούλιο της Επικρατείας στην πρόσφατη απόφαση 1501/2014 της Ολομέλειας έκρινε ότι ενόψει της φύσης του δικαστικού έργου μόνο πρόδηλο σφάλμα του δικαστικού λειτουργού επισύρει

¹⁶ Απόφαση της 8-10-1996, υποθ. C-178/94, Συλλογή 1996, σ. I-4845

¹⁷ Απόφαση της 15-6-1999, υποθ. C-140/97, I-3499

¹⁸ Απόφαση της 30-9-2003, υποθ. C-224/2001

ευθύνη του Δημοσίου προς αποζημίωση. Ο πρόδηλος δε χαρακτήρας του σφάλματος της κρίσης του οργάνου της δικαστικής λειτουργίας προκύπτει από τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της συγκεκριμένης περίπτωσης βάσει των οποίων η δικαστική πλάνη καθίσταται συγγνωστή ή ασύγγνωστη.

3) Το παράνομο της πράξης, παράλειψης ή υλικής ενέργειας και η αιτιώδης συνάφεια μεταξύ αυτών και της ζημιάς

Όπως έχει κριθεί, για να στοιχειοθετηθεί ευθύνη του Δημοσίου προς αποζημίωση λόγω πράξης ή παράλειψης των οργάνων του κατά την άσκηση της ανατεθειμένης σε αυτά δημόσιας εξουσίας απαιτείται, μεταξύ άλλων, η πράξη ή η παράλειψη να είναι παράνομη δηλαδή πρέπει με αυτή να παραβιάζεται κανόνας δικαίου με τον οποίο προστατεύεται ορισμένο ατομικό δικαίωμα ή συμφέρον. Περαιτέρω, για να θεμελιωθεί η ευθύνη του Δημοσίου πρέπει να καθορίζεται το είδος και ο λόγος της παρανομίας. Απαιτείται δε επιπλέον και η ύπαρξη αιτιώδους συνάφειας μεταξύ της, κατά τα ανωτέρω, παράνομης πράξης ή παράλειψης και της ζημιάς που προκλήθηκε. Αιτιώδης σύνδεσμος υφίσταται όταν η συμπεριφορά είναι ικανή κατά τη συνήθη πορεία των πραγμάτων να προκαλέσει ζημιά χωρίς δηλ. τη μεσολάβηση έκτακτου περιστατικού. Αιτιώδης σύνδεσμος υφίσταται και όταν η παράνομη πράξη έχει εφαρμοστεί για ορισμένο χρονικό διάστημα μέχρι την έκδοση νεότερης νόμιμης και άρα δημιουργείται υποχρέωση αποζημίωσης¹⁹ Η ευθύνη της διοίκησης προς αποζημίωση γεννάται όταν η παράνομη πράξη ή παράλειψη προκαλεί ζημιά, δηλαδή, βλάβη των έννομων, άυλων ή υλικών αγαθών του διοικουμένου²⁰. Η ζημιά μπορεί να είναι περιουσιακή, οπότε υφίσταται ευθύνη τόσο για την θετική ζημιά όσο και για το διαφυγόν κέρδος αλλά και μη περιουσιακή (ηθική

¹⁹ ΣτΕ 2763/1999

²⁰ Βλ. *Ε. Σπηλιωτόπουλος*, *οπ.π.*, σ. 232

βλάβη), όταν βλάπτονται αγαθά που συνδέονται με την προσωπικότητα²¹.

Για την έννοια της παράνομης πράξης, παράλειψης ή υλικής ενέργειας στο άρθρο 105 ΕισΝΑΚ έχει αποφανθεί η νομολογία²².

Το Συμβούλιο της Επικρατείας, στα πλαίσια υποθέσεων αστικής ευθύνης του Δημοσίου που αφορούσαν στην προστασία του φυσικού, οικιστικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος, έκρινε το παράνομο ή μη της δράσης της Διοίκησης, δημιουργώντας μια νομολογία, οι κύριες σκέψεις της οποίας, επαναλήφθηκαν σε πολλές μεταγενέστερες αποφάσεις. Στην απόφαση υπ' αριθ.3135/2002 της Ολομέλειας κρίθηκε, μετά από αίτηση αναίρεσης, το ζήτημα της απαγόρευσης σε Ανώνυμη Εταιρεία να αναγείρει και να εκμεταλλευτεί στη νησίδα «Μαραθονήσι» της Ζακύνθου ξενοδοχειακό συγκρότημα, λόγω των περιορισμών που είχαν επιβληθεί με διάφορες νομοθετικές και κανονιστικές διατάξεις στην εν λόγω νησίδα, για την προστασία της θαλάσσιας χελώνας *Caretta-Carreta*. Το Δικαστήριο έκρινε ότι η δράση της Διοίκησης είναι νόμιμη και συνεπώς δεν οφείλεται αποζημίωση βάσει των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ, όταν: 1) η δράση αυτή κατατείνει στον περιορισμό της ιδιοκτησίας προς προστασία του φυσικού περιβάλλοντος (επομένως δεν αντίκειται στο άρθρο 17 του Συντάγματος και 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ), 2) οι περιορισμός αυτός είναι σύμφωνος προς τον προορισμό της ιδιοκτησίας και εξειδικεύει την ισχύουσα στην περιοχή πολεοδομική νομοθεσία, χωρίς να είναι ανάγκη να

²¹ Βλ. *Β. Καράκωστας*, Η ηθική βλάβη στην πολιτειακή αποζημιωτική ευθύνη με αφορμή την 1696/2003 απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας, *Δελτίο Φορολογικής Νομοθεσίας*, 2004, σ. 17

²² Από τη διάταξη του άρθρου 105 του Εισαγωγικού Νόμου του Αστικού Κώδικα, με την οποία θεσπίζεται η ευθύνη προς αποζημίωση του Ελληνικού Δημοσίου από τις παράνομες πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων του κατά την άσκηση της δημοσίας εξουσίας, η οποία έχει ανατεθεί σ' αυτά, συνάγεται ότι για την εφαρμογή της διατάξεως αυτής απαιτείται, μεταξύ άλλων, όπως η πράξη ή η παράλειψη ή η υλική ενέργεια των οργάνων του Ελληνικού Δημοσίου είναι παράνομη, ήτοι με αυτή να παραβιάζεται κανόνας δικαίου, με τον οποίο προστατεύεται ορισμένο ατομικό δικαίωμα ή συμφέρον (ΣτΕ 909/2007).

συνταχθεί γενικότερο χωροταξικό σχέδιο ή ειδικό χωροταξικό σχέδιο και 3) ο εν λόγω περιορισμός εμφανίζει κλιμάκωση, ανάλογη με τη μορφή και το περιεχόμενο του προστατευόμενου είδους του φυσικού περιβάλλοντος, έτσι ώστε να γίνεται σεβαστή η συνταγματική επιταγή τήρησης της αρχής της αναλογικότητας²³. Ωστόσο, η θέση της νομολογίας ότι είναι ανεκτοί περιορισμοί στην οικοδόμηση των εκτός σχεδίου οικοπέδων τα οποία προορίζονται για γεωργική και άλλες συναφείς εκμεταλλεύσεις όχι όμως για ανοικοδόμηση έχει δημιουργήσει προβληματισμό όσον αφορά την προστασία της ουσίας του δικαιώματος της ιδιοκτησίας μέσω του άρθρου 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ, ο οποίος αποτυπώνεται στις αποφάσεις του Δικαστηρίου στις υποθέσεις Zante-Μαραθονήσι κατά Ελλάδα (2007) και Ανώνυμη Τουριστική Εταιρεία Ξενοδοχεία Κρήτης κατά Ελλάδα (2008). Στις αποφάσεις αυτές το ΕΔΔΑ έκρινε ότι υπήρξε παραβίαση του προαναφερθέντος άρθρου διότι το κριτήριο του ΣτΕ διέρρηξε την δίκαιη ισορροπία που πρέπει να υφίσταται σε ότι αφορά τις ρυθμίσεις σχετικά με τη χρήση της περιουσίας μεταξύ του δημοσίου και του ιδιωτικού συμφέροντος. Και αυτή η νομολογία του ΕΔΔΑ όμως έχει σχολιαστεί με σκεπτικισμό από ορισμένους συγγραφείς όπως ο J-F.Flauss ο οποίος διαβλέπει μια «λανθάνουσα εμπορευματοποίηση των δικαιωμάτων του ανθρώπου».

Όσον αφορά στο οικιστικό περιβάλλον στην απόφαση υπ' αριθ.1047/2007 το ΣτΕ αποφάνθηκε για τη νομιμότητα της συμπεριφοράς της Διοίκησης στην περίπτωση που πολεοδομικό γραφείο είχε εκδώσει οικοδομική άδεια, επ' ονόματι του ενδιαφερομένου, επί τη βάση της ισχύουσας κατά το χρόνο έκδοσης της οικοδομικής άδειας πολεοδομικής νομοθεσίας. Δεδομένου ότι κρίθηκε ότι η νομοθεσία αυτή αντέβαινε στο Σύνταγμα διότι επιδείνωνε τους όρους διαβίωσης του οικιστικού

²³ Βλ. Γ. Παναγιωτόπουλος, Η αστική ευθύνη του Δημοσίου και των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου, Εφημερίδα Δημοσίου Δικαίου, Τεύχος 3/2008, σ.301-304.

περιβάλλοντος με συνέπεια την υποβάθμισή του, η εκδοθείσα οικοδομική άδεια θεωρήθηκε μη νόμιμη και ανακλήθηκε από το αρμόδιο Γραφείο της Πολεοδομίας, αναγκάστηκε δε ο υπέρ ου η οικοδομική άδεια να κατεδαφίσει μέρος του οικοδομικού σκελετού. Στη συνέχεια αυτός ζήτησε αποκατάσταση της ζημιάς του με αγωγή ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων και το Συμβούλιο της Επικρατείας τον δικαίωσε, κατ' αναίρεση, θεωρώντας ότι πληρούνται οι προϋποθέσεις της αστικής ευθύνης του Δημοσίου και, ειδικότερα, το παράνομο της δράσης των οργάνων της Διοίκησης με την έκδοση οικοδομικής άδειας επί τη βάσει διατάξεων της πολεοδομικής νομοθεσίας αντίθετων προς το Σύνταγμα²⁴.

Τέλος, για την αστική ευθύνη του Δημοσίου που αφορά στην προστασία του πολιτιστικού περιβάλλοντος πρέπει να αναφερθεί η απόφαση υπ' αριθ.3000/2005 στην οποία το Συμβούλιο της Επικρατείας κλήθηκε ,κατ' αναίρεση, να αντιμετωπίσει ζήτημα που προέκυψε από την απαγόρευση ανοικοδόμησης ακινήτου, χάριν προστασίας βυζαντινού μνημείου. Το Δικαστήριο έκρινε ότι η απαγόρευση αυτή συνιστούσε θεμιτό μέτρο περιορισμού της ιδιοκτησίας για την προστασία του αρχαίου μνημείου βάσει του άρθρου 24 παρ.6 του Συντάγματος. Επιπλέον έκρινε ότι δεν συνέτρεχε η προϋπόθεση της ύπαρξης παράνομης πράξης ή παράλειψης της Διοίκησης, διότι οι ιδιοκτήτες όφειλαν να ανεχθούν τους περιορισμούς για χάρη του μνημείου για εύλογο χρονικό διάστημα πριν επιδιώξουν με αίτησή τους προς τη Διοίκηση την καταβολή της προσήκουσας αποζημίωσης²⁵.

4) Πρόκληση ζημιάς από πράξη, παράλειψη ή υλική ενέργεια

Ζημιογόνος πράξη μπορεί να είναι κάθε πράξη της διοίκησης, ανεξάρτητα εάν είναι εκτελεστή ή μη εκτελεστή, αν

²⁴ Βλ. Γ. Παναγιωτόπουλος, οπ.π., σ.301-304

²⁵ Βλ. Γ. Παναγιωτόπουλος, οπ.π., σ.301-304

είναι υλική ή νομική. Περίπτωση ζημιογόνου πράξης από την οποία μπορεί να γεννηθεί αστική ευθύνη είναι λ.χ. η πράξη με την οποία ανακαλείται γενική ατομική πράξη με την οποία εγκρίνεται ή τροποποιείται το γενικό πολεοδομικό σχέδιο μιας περιοχής²⁶. Περίπτωση ζημιογόνου παράλειψης αναφέρεται στην απόφαση 240/2009 του Διοικητικού Πρωτοδικείου Ιωαννίνων²⁷. Το Δικαστήριο κλήθηκε να αποφανθεί εάν η παράλειψη των αρμόδιων κρατικών φορέων για τη λήψη θετικών μέτρων και τη δημιουργία των αποκαλούμενων «ειδικών ζωνών διατήρησης» στην περιοχή Ανήλιου Μετσόβου για τον πληθυσμό της καφέ αρκούδας συνδέεται με την ανάπτυξη επιθετικής συμπεριφοράς, όταν προκαλεί βλάβη στην ιδιοκτησία ή απώλεια ανθρώπινης ζωής. Στο ερώτημα δε αυτό το Δικαστήριο απάντησε θετικά.

5) Η περίπτωση της παραβίασης κανόνα δικαίου τεθειμένου χάριν του δημοσίου συμφέροντος

Κατ' εξαίρεσιν δεν θεμελιώνεται ευθύνη του Δημοσίου, εάν η παρανομία της ζημιογόνου πράξης ή παράλειψης συνίσταται στην παράβαση ενός κανόνα, από τον οποίο δεν πηγάζει συγκεκριμένο δικαίωμα του διοικουμένου που ζημιώθηκε, επειδή έχει θεσπιστεί αποκλειστικά και μόνο χάριν του δημοσίου συμφέροντος. Αντίθετα, ιδρύεται ευθύνη του Δημοσίου εάν, παράλληλα από τις διατάξεις, είτε πηγάζουν και συγκεκριμένα δικαιώματα του διοικουμένου είτε γενικότερα αποβλέπεται ταυτόχρονα με την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος- στην προστασία του ζημιωθέντος ιδιώτη. Η νομολογία, πάντως, κατευθύνεται στην άποψη ότι όταν μια διάταξη δεν έχει τεθεί αποκλειστικά χάριν του δημοσίου συμφέροντος και δεν σκοπεί

²⁶ Στην απόφαση 2923/2013 του ΣτΕ έγινε δεκτό ότι η ανάκληση αρχικής οικοδομικής άδειας και της αναθεώρησής της με απόφαση Πολεοδομικού Γραφείου είναι πράξεις με αδιάσπαστη ενότητα από την οποία κρίνονται τα στοιχεία του παρανόμου και του ζημιογόνου δυνάμενα κατ' αρχήν να θεμελιώσουν αξίωση προς αποζημίωση

²⁷ Βλ. Γ. Μπάλιας, σχόλιο στην απόφαση 240/2009 του Διοικητικού Πρωτοδικείου Ιωαννίνων στον διαδικτυακό τόπο www.nomosphysis.org.gr

στην άμεση θεραπεία του αλλά σκοπεί παράλληλα και στην προστασία των διοικουμένων τότε, εάν παραβιάστηκε η διάταξη αυτή²⁸, υφίσταται η έννοια του παρανόμου και δεν έχει εφαρμογή η απαλλακτική της ευθύνης του Δημοσίου ρήτρα του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ²⁹. Στην απόφαση 3632/2001, το ΣτΕ έκρινε ότι όπου αναφέρεται ότι οι διατάξεις των άρθρων 5 και 30 του ν.998/1979 (περί προστασίας δασών και δασικών εκτάσεων) που καθορίζουν τα καθήκοντα των δασικών οργάνων όταν εκδηλώνεται πυρκαγιά σε δάσος έχουν τεθεί και για την προστασία των προσώπων που μετέχουν στην πυρόσβεση με αποτέλεσμα στην περίπτωση παραβίασής τους να γεννάται αγωγή απαίτηση για αποζημίωση στους τυχόν ζημιωθέντες δασοπυροσβέστες. Και σε άλλες αποφάσεις του³⁰ το Δικαστήριο έκρινε ότι η νομοθεσία για την ανέγερση οικοδομών πέραν του δημοσίου συμφέροντος που συνίσταται στην ασφάλη και κατά τις απαιτήσεις της υγιεινής δόμηση παρέχουν και δικαιώματα κτήσης άδειας δόμησης και ανέγερσης. Σε άλλη δε απόφαση³¹ έκρινε ότι ο α.ν.439/1945 που θέτει περιορισμούς στην άντληση υπόγειων υδάτων δεν έχει τεθεί αποκλειστικά χάριν του δημοσίου συμφέροντος αφού λαμβάνονται υπόψη παράλληλα με το σκοπό της ύδρευσης πόλεων, χωριών και οικισμών και τα συμφέροντα ιδιωτών που έχουν φρέατα.

6) Η ανώτερη βία ως περίπτωση άρσης του παρανόμου

Άρση του παρανόμου επέρχεται όταν η ζημιολόγος πράξη ή παράλειψη έγινε για την αντιμετώπιση καταστάσεων, όπως οι φυσικές καταστροφές, οι οποίες, υπό αντικειμενικές συνθήκες, συνιστούν ανώτερη βία³² οπότε, *a priori* αποκλείεται η κρατική

²⁸ Βλ. ΣτΕ 2692/2000 κ.α.

²⁹ Βλ. ΣτΕ 2774/1999

³⁰ Βλ. ΣτΕ 3919/2001, 1920/1993

³¹ Βλ. ΣτΕ 2763/1999

³² Βλ. Ε. Σπηλιωτόπουλος, οπ.π., σ. 237

ευθύνη³³. Στην απόφαση 210/2009 του Διοικητικού Εφετείου Λάρισας παρατίθεται η σκέψη ότι τα αναπότρεπτα φυσικά φαινόμενα δεν συνιστούν εξ' ορισμού ανώτερη βία που επιφέρει ζημιά αλλά μόνο όταν εκδηλωθούν κατά τρόπο που δεν είναι δυνατό να προβλεφθεί και με τέτοια ένταση που καθιστούν τη ζημιά αναπόφευκτη, έκρινε δε ότι δεν συνέτρεξε περίπτωση ανώτερης βίας αλλά αμελής συμπεριφορά των οργάνων της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Λάρισας ως υπεύθυνης για τη συντήρηση επαρχιακής οδού η οποία δεν έλαβε μέτρα για την αποφυγή κατολισθήσεων βράχων και την ανάλογη σήμανση του οδοστρώματος με συνέπεια την πρόκληση ζημιών. Την ίδια σκέψη παρέθεσε και η απόφαση 2400/2011 του Διοικητικού Εφετείου Αθηνών για την ευθύνη του Δημοσίου ως κυρίου τεχνικού έργου για το σχεδιασμό του οποίου, όσον αφορά το υδραυλικό του μέρος, δεν είχαν τηρηθεί οι ουσιώδεις τεχνικές προδιαγραφές μελετών με αποτέλεσμα την υπερχειλίση του Κηφισού και τη ζημιά μιας επιχείρησης από πλημμύρα³⁴. Το ΣτΕ στην απόφαση 289/2011 έκρινε ότι συνέτρεξαν περιστατικά ανώτερης βίας από ξαφνικό μπουρίνι στη Σαμοθράκη ενώ στην απόφαση 1218/2013 έκρινε ότι η ισχυρή βροχή δεν αποτελεί συμβάν ανώτερης βίας. Ακόμη, στην απόφαση 1800/2013 για το σεισμό της 19-7-1999 στην Αθήνα και την κατάρρευση επιχείρησης έκρινε ότι δεν συνέτρεξε ανώτερη βία αλλά υπαιτιότητα των οργάνων της Ν.Α. καθόσον η κατάρρευση θα ήταν δυνατή και με μικρότερη δόνηση. Η νομολογία φαίνεται ότι προσανατολίζεται στη μη συνδρομή της προϋπόθεσης άρσης του παρανόμου αλλά, αντίθετα, στη συνδρομή παράνομης παράλειψης του δημόσιου νομικού προσώπου για τη λήψη των προσηκόντων μέτρων.

B. Η αγωγή αποζημίωσης στη διοικητική δίκη

³³ Στην απόφαση υπ' αριθ.952/2010 του Σ.τ.Ε. αναφέρεται ότι: «Δεν υφίσταται υποχρέωση αποζημίωσης όταν πρόκειται περί ασυνήθων περιπτώσεων που υπερβαίνουν τις δυνατότητες της αστυνομικής δυνάμεως και ανάγονται έτσι στην έννοια της ανωτέρας βίας»

³⁴ Βλ. επίσης για το ίδιο θέμα ΣτΕ 4111/2010, 522/2014

α) Η έκταση της προστασίας μέσω της αγωγής αποζημίωσης

Όπως χαρακτηριστικά έχει αναφερθεί³⁵ η αγωγή στη διοικητική δίκη αποτελεί ένα περιορισμένης εμβέλειας ένδικο βοήθημα που παρέχεται μόνο για την επιδίωξη γεννημένης αξίωσης χρηματικού περιεχομένου από έννομη σχέση δημοσίου δικαίου. Στην διοικητική δικονομία δεν αναγνωρίζεται διαπλαστική αγωγή με την οποία είναι δυνατή η μεταβολή της έννομης κατάστασης με δικαστική απόφαση και η ισχύς της *erga omnes*. Το άρθρο 71 του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας, στην παρ.1 αυτού, ορίζει ότι αγωγή νομιμοποιείται να ασκήσει εκείνος που έχει κατά του Δημοσίου ή ν.π.δ.δ. χρηματική αξίωση από έννομη σχέση δημοσίου δικαίου. Το *stricto sensu* πλαίσιο του διοικητικού δικονομικού δικαίου, για παράνομη πράξη οργάνου του Δημοσίου ή ν.π.δ.δ. δεν επιτρέπει την αναγνώριση ένδικου βοηθήματος για την ικανοποίηση μη χρηματικής αξίωσης. Στην περίπτωση όμως των περιβαλλοντικών βλαβών η επαναφορά στο *status quo ante* θα παρείχε αποτελεσματικότερη έννομη προστασία αφού θα την τοποθετούσε στα αποτελέσματα της βλάβης. Ωστόσο, έχει διατυπωθεί η άποψη³⁶ ότι δεν αντίκειται στον σκοπό της αγωγής η ικανοποίηση του αδικηθέντος με την αποκατάσταση των πραγμάτων στην προηγούμενη κατάσταση. Δηλαδή ενώ για την έγερση της αγωγής απαιτείται η ύπαρξη γεννημένης χρηματικής αξίωσης, η ικανοποίηση της αξίωσης αυτής μπορεί να γίνει όχι με την καταβολή χρημάτων αλλά με την αποκατάσταση των πραγμάτων εφόσον συναινεί ο παθών.

Στο πλαίσιο της προσωρινής δικαστικής προστασίας στις ουσιαστικές διοικητικές διαφορές, με το άρθρο 210 του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας προβλέπεται και το μέτρο της προσωρινής ρύθμισης της κατάστασης, σύμφωνα με το οποίο το δικαστήριο μπορεί να διατάζει κάθε πρόσφορο κατά την κρίση

³⁵ Βλ. Ν.Χατζητζάνης, Ερμηνεία κατ' άρθρον Κώδικος Διοικητικής Δικονομίας, Α.Ν.Σάκκουλας, 2002, σ.1185 επ.

³⁶ Βλ. Ν.Χατζητζάνη, οπ.π.,σ.538

του μέτρο με το οποίο θα ρυθμιστεί προσωρινά η κατάσταση (πραγματική ή νομική). Ωστόσο, γίνεται δεκτό ότι εφόσον η αγωγή χορηγείται για αξίωση χρηματικού περιεχομένου και η προσωρινή ρύθμιση της κατάστασης πρέπει να κατατείνει στην εξασφάλιση αυτού του δικαιώματος και όχι άλλων δικαιωμάτων όπως λ.χ. της υγείας³⁷. Μέτρα τα οποία μπορεί να διατάξει το δικαστήριο είναι λ.χ. η άμεση προσκόμιση ή η άμεση αναπαραγωγή εγγράφων στα οποία στηρίζεται η αξίωση του ενάγοντος εάν αυτά κινδυνεύουν να εξαφανιστούν, η παράλειψη κάποιας νομικής πράξης κ.λ.π.

Η αγωγή αποζημίωσης φαίνεται, επίσης, ανεπαρκής στις περιπτώσεις που επιχειρείται να αποτραπεί η επέλευση μελλοντικής ζημιάς από πράξη ή παράλειψη. Και ναι μεν η αξίωση αποζημίωσης μπορεί να αφορά και μέλλουσα ζημιά, αυτή όμως πρέπει να είναι προβλεπτή κατά τη συνήθη πορεία των πραγμάτων, δηλαδή η αξίωση και για τη μέλλουσα ζημιά γεννιέται από την αρχική ζημιογόνα πράξη ή παράλειψη. Επομένως, υφίσταται δυσκολία να προσδιοριστεί αν η ζημιά προκύπτει από σύνολο δραστηριοτήτων και όχι από μια μεμονωμένη πράξη. Παραδοσιακά, δεν αναγνωριζόταν από το δίκαιο ότι ο κίνδυνος μελλοντικής βλάβης συνιστούσε ζημιά διότι η ζημιά έπρεπε πάντοτε να μεταφράζεται σε φυσική απώλεια. Όμως, με την ανάπτυξη της τεχνολογίας και της επιστήμης (λ.χ. βιοτεχνολογία, πυρηνική ενέργεια, χημικές ουσίες, κλωνοποίηση) τα τελευταία χρόνια, γίνεται κατανοητό ότι οι επιπτώσεις των περιβαλλοντικών βλαβών έρχονται μετά από μεγάλο χρονικό διάστημα. Στο ερώτημα εάν ο φόβος για ενδεχόμενη βλάβη της υγείας δικαιολογεί την καταβολή αποζημίωσης η νομολογία έχει απαντήσει θετικά, όπως παρατίθεται σε σχετική σκέψη στην απόφαση 1051/2004 του Αρείου Πάγου. Πάντως αν και αυτή η θέση έχει προκαλέσει αντιρρήσεις γίνεται ευκολότερα αποδεκτός ο φόβος για επικείμενη βλάβη της υγείας, που έχει επιπτώσεις

³⁷ Βλ. Ν.Χατζητζανή, οπ.π.,σ.1186

στην αξία των ακινήτων, όταν αυτά θεωρούνται μολυσμένα (λ.χ. από ακτινοβολίες ή χημικές ουσίες).³⁸

Για την θεμελίωση της ευθύνης από διακινδύνευση στο ελληνικό δίκαιο γίνεται χρήση ειδικών νομοθετημάτων, όπως λόγου χάρη, του άρθρου 29 του ν.1650/1986 το οποίο εφαρμόζεται παράλληλα προς τα άρθρα 105-106 ΕισΝΑΚ, εφόσον η ρύπανση προκαλείται από κρατική δραστηριότητα και, στο μέτρο, που και στις δύο περιπτώσεις η ευθύνη είναι αντικειμενική, η συμβολή του άρθρου 29 του ν.1650/1986 εντοπίζεται στη διευκόλυνση της αιτιακής σύνδεσης μεταξύ της ζημιογόνου πηγής και της ζημιάς³⁹. Πάντως, μόνο έμμεσες αναφορές έχουν γίνει στο σχετικό άρθρο στις αποφάσεις 245/2006 και 3203/2006 του Διοικητικού Εφετείου Αθηνών⁴⁰.

β) Το έννομο συμφέρον σε περίπτωση αγωγής αποζημίωσης και η επανόρθωση της περιβαλλοντικής ζημιάς

Ποιοι είναι, ωστόσο, εκείνοι που έχουν έννομο συμφέρον και ποια είναι τα όρια αυτού, όταν πρόκειται να ζητηθεί δικαστική προστασία με την άσκηση αγωγής βάσει του άρθρου 105 ΕισΝΑΚ στην περίπτωση περιβαλλοντικών βλαβών ; Εάν μάλιστα επέλθει ζημιά στις φυσικές πηγές που αποτελούν είτε *res communis* είτε *res nullius* ποιος έχει δικαίωμα να ζητήσει αποζημίωση για τη ζημιά αυτή και πως αποτιμάται η ζημιά από τη στιγμή που τα αγαθά αυτά (λ.χ. βιοποικιλότητα, ύδατα) δεν έχουν μετρήσιμη οικονομική αξία.⁴¹

Από το άρθρο 24 παρ.1 του Συντάγματος προκύπτει ότι φορέας του δικαιώματος στο περιβάλλον είναι κάθε άνθρωπος. Όπως έχει γίνει δεκτό το δικαίωμα στο περιβάλλον αποτελεί όχι μόνο ένα δικαίωμα μικτής φύσης αλλά και ένα συλλογικό έννομο

³⁸ Βλ. Γ. Μπάλιας, Ο κίνδυνος *per se* : προς μια διεύρυνση της αστικής περιβαλλοντικής ευθύνης; Πρακτικά συνεδρίου: Περιβαλλοντική Ευθύνη Θεωρητικές Εξελίξεις και Ζητήματα Εφαρμογής, Πειραιάς, 26-27 Ιουνίου 2009.

³⁹ Βλ. Ι. Μαθιουδάκης, οπ.π. σ.748 επ.

⁴⁰ Βλ. Ν. Τσοκανάς, οπ.π., σ.98

⁴¹ Βλ. Ν. Τσοκανάς, οπ.π., σ.332

αγαθό. Στην ακυρωτική δίκη γίνεται λόγος για «διεύρυνση» του εννόμου συμφέροντος στα θέματα του περιβάλλοντος, με τη χρησιμοποίηση από το Συμβούλιο της Επικρατείας αλλά και από ένα μέρος της θεωρίας⁴² του κριτηρίου της τοπικής εγγύτητας για την αναγνώριση εννόμου συμφέροντος σε αυτούς που ζητούν δικαστική προστασία στα περιβαλλοντικά ζητήματα, ωστόσο, δεν αναγνωρίζεται το δικαίωμα στον κάθε ένα να ασκήσει αίτηση ακύρωσης ενώπιον του Σ.τ.Ε. γιατί, υπό αυτές τις συνθήκες, θα γινόταν δεκτή η «*actio popularis*» που δεν αναγνωρίζεται στο ελληνικό δικονομικό σύστημα^{43 44}.

Τώρα, όσον αφορά την περίπτωση της αγωγής, στα πλαίσια του διοικητικού δικονομικού δικαίου το έννομο συμφέρον μπορεί να συνίσταται σε αξίωση βάσει των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ για αποκατάσταση της ζημιάς που έχει υποστεί ο ενάγων από την παράνομη πράξη ή την παράνομη παράλειψη έκδοσης πράξης ή από παράνομη υλική ενέργεια⁴⁵. Η αξίωση προς αποζημίωση, όμως, ανήκει μόνο σε αυτούς των οποίων ένα συγκεκριμένο δικαίωμα εξυπηρετείται από την εκπλήρωση

⁴² Βλ. Γλ. Σιούτη, Δίκαιο Περιβάλλοντος, Α. Σάκκουλας, 1993, σ. 54 επ.

⁴³ Οποσδήποτε έχουν εκφραστεί απόψεις περί της αναγκαιότητας καθιέρωσης μιας *actio popularis*, βλ. Γ.Π. Σιούτη, Δίκαιο Περιβάλλοντος, Γενικό μέρος Ι, Δημόσιο Δίκαιο και Περιβάλλον, 1993, σ. 58, όπου αναφέρει ότι: «Λόγω ακριβώς του υπερατομικού-συλλογικού χαρακτήρα των περιβαλλοντικών προβλημάτων πρέπει να γίνει δεκτή μια σημαντική διεύρυνση της έννοιας του έννομου συμφέροντος... Η υιοθέτηση της άποψης που οδηγεί στη δημιουργία μιας *actio popularis* φαίνεται να αποτελεί μια δελεαστική λύση», επίσης βλ. Α.Ι. Τάχος, Η προστασία του περιβάλλοντος (ή ποιος προστατεύει ποιον) σε Αρμενόπουλο Ι, 1983, σ. 1, 9 όπου αναφέρει ότι: «Η προστασία και απόλαυση του έννομου αγαθού του περιβάλλοντος ως σύνθετου και συλλογικού δικαιολογεί -και επιβάλλει- την υιοθέτηση της λαϊκής αγωγής, γιατί αντιστοιχεί, ακριβώς σε σύλλογο ανθρώπων, που έχουν υποστεί, ή βασίμως κινδυνεύουν να υποστούν συλλογική ζημιά» και τέλος βλ. Β.Μ. Ρώτης, Η συνταγματική προστασία του περιβάλλοντος σε Σύνταγμα 4, 1986, σ.553,556 όπου αναφέρει ότι: «Ενώ υπάρχει νομική υποδομή, το κράτος την απονεκρώνει, γιατί δεν την ενεργοποιεί, χωρίς ο κύκλος των νομιμοποιημένων να το αφυπνίσουν να έχει διευρυνθεί... Αυτό το κοινωνικό δικαίωμα της περιβαλλοντικής προστασίας πρέπει να εξοπλισθεί με ένα λαϊκής έκτασης ένδικο βοήθημα από το νομοθέτη...».

⁴⁴ Έχει εκφραστεί, όμως, και η άποψη, ότι η διεύρυνση της έννοιας του εννόμου συμφέροντος, έτσι ώστε η δυνατότητα προσφυγής να παρέχεται σε κάθε χρήστη περιβαλλοντικών αγαθών, θεωρείται ότι θα επέφερε σοβαρή επιβάρυνση των δικαστηρίων, βλ. Ι. Καράκωστας, Περιβάλλον και Δίκαιο, 2000, σ. 456

⁴⁵ Βλ. Ε. Σπηλιωτόπουλος, οπ.π., σ. 616

διοικητικής υποχρέωσης η οποία καθιερύεται με τον κανόνα δικαίου που παραβιάστηκε⁴⁶. Έννομο συμφέρον λοιπόν έχει όποιος έχει υποστεί ζημιά περιουσιακή ή ηθική υπαρκτή και προσωπική. Ενόψει του γεγονότος ότι τα περιβαλλοντικά αγαθά που βλάπτονται αφορούν την προσωπικότητα⁴⁷, αντικείμενο δε αποζημίωσης είναι, και, τα κατά τα άρθρα 59 και 932 Α.Κ. άυλα αγαθά που συνάπτονται με την υπόσταση του ατόμου και συγκροτούν την ηθική του οντότητα⁴⁸, η αστική ευθύνη που θα αποδοθεί, δυνάμει των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ, μπορεί να συνεπάγεται την αποκατάσταση της ηθικής βλάβης. Αυτό φαίνεται ιδιαίτερα χρήσιμο όταν, σε περίπτωση περιβαλλοντικής ζημιάς, δεν είναι εύκολο να προσδιοριστούν οι ζημιωθέντες και να μετρηθούν οι βλαπτικές επενέργειες αυτής της ζημιάς. Έχει κριθεί περαιτέρω⁴⁹ ότι για να επιδικασθεί σε βάρος του Δημοσίου χρηματική ικανοποίηση για αποκατάσταση ηθικής βλάβης εξαιτίας προσβολής της προσωπικότητας απαιτείται, πέραν του παράνομου χαρακτήρα των πράξεων ή παραλείψεων των οργάνων του Δημοσίου οι οποίες προκάλεσαν την ηθική βλάβη του ενάγοντος να είναι οι πράξεις ή οι παραλείψεις αυτές αντικειμενικώς ικανές, κατά τη συνήθη πορεία των πραγμάτων να προκαλέσουν την προσβολή της προσωπικότητας κατά την αιτιολογημένη κρίση των δικαστηρίων της ουσίας. Η χρηματική ικανοποίηση, όπως έχει κριθεί από τη νομολογία⁵⁰ απόκειται στη διακριτική ευχέρεια του δικαστηρίου μετά από εκτίμηση των περιστατικών, του είδους της προσβολής, της περιουσιακής και κοινωνικής κατάστασης των μερών και σύμφωνα με τους κανόνες της λογικής και της κοινής πείρας.

⁴⁶ Πβ. *Ε.Γεωργούτσου*, Η νομολογιακή προσέγγιση του δημοσίου συμφέροντος στο πλαίσιο της αστικής ευθύνης του κράτους, ΔιΔικ 1/2008 και στο διαδικτυακό τόπο www.didik.gr

⁴⁷ Βλ. απόφαση 99/2013 Π.Πρ.Μυτ., όπου αναφέρεται, μεταξύ άλλων, το παράδειγμα των μνημείων και των αρχαιολογικών χώρων τα οποία ως κοινόχρηστα πράγματα εκτός συναλλαγής (κατ' άρθρο 966 Α.Κ.) είναι περιβαλλοντικά αγαθά και περιλαμβάνονται στην ευρύτερη έννοια της προσωπικότητας.

⁴⁸ ΣτΕ 3772/2010

⁴⁹ Σ.τ.Ε. 3772/2010

⁵⁰ Α.Π. 62/2007, 1674/2004

Στην προαναφερθείσα απόφαση υπ' αριθ.240/2009 το Διοικητικό Πρωτοδικείο Ιωαννίνων κλήθηκε να απαντήσει επιπλέον στο ερώτημα κατά πόσον η επιθετική συμπεριφορά των άγριων ζώων, με την οποία προκαλείται βλάβη στην υγεία ή στην ιδιοκτησία, όταν τα αρμόδια κρατικά όργανα, παρανόμως παραλείπουν να πάρουν τα κατάλληλα μέτρα για τα φυσικά τους ενδιατήματα, είναι ικανή να οδηγήσει στην καταβολή αποζημίωσης ή χρηματικής ικανοποίησης για ψυχική οδύνη. Στο ερώτημα αυτό το Δικαστήριο έκρινε ότι αν και η εφαρμοστέα, εν προκειμένω, εθνική νομοθεσία προέβλεπε ρητά μόνο αποζημίωση από το κράτος για ζημιές που προκαλούνται από άγρια ζώα στο φυσικό ή στο ζωϊκό κεφάλαιο, είναι ζήτημα δικαιοσύνης η αποζημίωση ή η χρηματική ικανοποίηση για απώλεια ανθρώπινης ζωής⁵¹.

Σε κάθε περίπτωση πρέπει να λαμβάνεται υπόψη το άρθρο 25 παρ.1 του Συντάγματος, όπως ισχύει μετά την αναθεώρηση του 2001, το οποίο ορίζει ότι τα δικαιώματα του ανθρώπου τελούν υπό την εγγύηση του Κράτους και όλα τα κρατικά όργανα υποχρεούνται να διασφαλίζουν την ανεμπόδιστη και αποτελεσματική άσκησή τους. Επομένως το κράτος υποχρεούται να προστατεύει για να μην προκαλείται ζημιά στη ζωή, στην υγεία, στη περιουσία, στο περιβάλλον και σε άλλα συνταγματικά δικαιώματα.

Συμπερασματικές παρατηρήσεις

⁵¹ Σύμφωνα με το σχόλιο του Γ. Μπάλια στην εν λόγω απόφαση: « Παράλληλα με τις ατομικιστικού χαρακτήρα περιβαλλοντικές αρχές, όπως η αρχή ο ρυπαίνων πληρώνει, η αρχή ο προστατευόμενος πληρώνει απαντά στην αναγκαιότητα της κοινωνικοποίησης του κόστους της περιβαλλοντικής προστασίας. Προς αυτή την κατεύθυνση είναι η απόφαση της 30^{ης} Ιουλίου 2003 του Γαλλικού Conseil d'Etat που αναφέρει χαρακτηριστικά: η αποζημίωση σε περίπτωση πρόκλησης ζημιάς από προστατευόμενα είδη είναι όχι μόνο ζήτημα ισότητας των πολιτών στα δημόσια βάρη, αλλά επίσης, ευρύτερα, ζήτημα κοινωνικής ισοπολιτείας και ταυτόχρονα ένα μέσο, ώστε να γίνουν αποδεκτά τα μέτρα προστασίας της άγριας πανίδας από τους πληθυσμούς που είναι περισσότερο εκτεθειμένοι στους κινδύνους».

Το άρθρο 24 του Συντάγματος επιτάσσει την αυξημένη προστασία του περιβάλλοντος. Η όλο και συχνότερη προσφυγή των πολιτών στη δικαιοσύνη για τα θέματα της προστασίας του περιβάλλοντος, δεδομένης της υποχρέωσης συμμόρφωσης των διοικητικών αρχών στο περιεχόμενο των αποφάσεων των δικαστηρίων, δημιουργεί νέες προοπτικές και, ταυτόχρονα, αποτελεί σημάδι ενός πνεύματος αντίστασης στη λογική της χρήσης και κατάχρησης του περιβάλλοντος. Από την άλλη προβληματίζει η σπανιότητα των αγωγών αποζημίωσης που έχουν ασκηθεί για περιβαλλοντικές ζημιές με βάση τις διατάξεις των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ. Είναι σημαντικό, ωστόσο, για την κοινωνία των πολιτών να συνειδητοποιήσει τη σημασία που έχει για την προστασία του περιβάλλοντος, η άσκηση των παρεχόμενων, από την έννομη τάξη, δυνατοτήτων ελέγχου της εφαρμογής της περιβαλλοντικής νομοθεσίας και η συνεχής βελτίωση του υπάρχοντος καθεστώτος της αστικής ευθύνης, μέσω της νομολογιακής του επεξεργασίας.