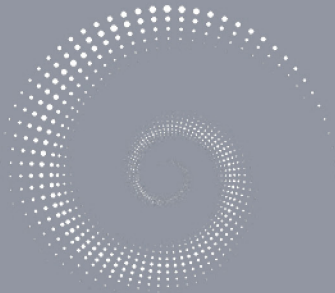


ΣΥΝΤΑΓΜΑ

Ερμηνεία κατ' άρθρο

Άρθρο 18

ΑΠΟΣΤΟΛΟΣ ΠΑΠΑΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΥ



Ηλεκτρονική έκδοση

ΕΠΙΜΕΛΕΙΑ

ΣΠ. ΒΛΑΧΟΠΟΥΛΟΣ, Ξ. ΚΟΝΤΙΑΔΗΣ, Γ. ΤΑΣΟΠΟΥΛΟΣ

Ιούλιος 2023



ΣΥΝΤΑΓΜΑ
WATCH.GR

Άρθρο 18

1. Ειδικοί νόμοι ρυθμίζουν τα σχετικά με την ιδιοκτησία και τη διάθεση των μεταλλείων, ορυχείων, σπηλαίων, αρχαιολογικών χώρων και θησαυρών, ιαματικών, ρεόντων και υπόγειων υδάτων και γενικά του υπόγειου πλούτου.

2. Με νόμο ρυθμίζονται τα σχετικά με την ιδιοκτησία, την εκμετάλλευση και διαχείριση των λιμνοθαλασσών και των μεγάλων λιμνών, καθώς και τα σχετικά με τη διάθεση γενικά των εκτάσεων που προκύπτουν από αποξήρανσή τους.

3. Ειδικοί νόμοι ρυθμίζουν τα σχετικά με τις επιτάξεις για τις ανάγκες των ενόπλων δυνάμεων σε περίπτωση πολέμου ή επιστράτευσης, ή για τη θεραπεία άμεσης κοινωνικής ανάγκης που μπορεί να θέσει σε κίνδυνο τη δημόσια τάξη ή υγεία.

4. Επιτρέπεται, σύμφωνα με τη διαδικασία που καθορίζει ειδικός νόμος, ο αναδασμός αγροτικών εκτάσεων για την επωφελέστερη εκμετάλλευση του εδάφους, καθώς και η λήψη μέτρων για την αποφυγή της υπέρμετρης κατάτμησης ή για διευκόλυνση της ανασυγκρότησης της κατατμημένης μικρής αγροτικής ιδιοκτησίας.

5. Εκτός από τις περιπτώσεις που προβλέπονται στις προηγούμενες παραγράφους, μπορεί να προβλεφθεί με νόμο και κάθε άλλη στέρηση της ελεύθερης χρήσης και κάρπωσης της ιδιοκτησίας που απαιτείται από ιδιαίτερες περιστάσεις. Νόμος ορίζει τον υπόχρεο και τη διαδικασία καταβολής στο δικαιούχο του ανταλλάγματος της χρήσης ή κάρπωσης, το οποίο πρέπει να ανταποκρίνεται στις υφιστάμενες κάθε φορά συνθήκες.

Μέτρα που επιβλήθηκαν με την εφαρμογή της παραγράφου αυτής αίρονται αμέσως μόλις εκλείψουν οι ιδιαίτεροι λόγοι που τα προκάλεσαν. Σε περίπτωση αδικαιολόγητης παράτασης των μέτρων αποφασίζει για την άρση τους, κατά κατηγορίες περιπτώσεων, το Συμβούλιο της Επικρατείας, ύστερα από αίτηση όποιου έχει έννομο συμφέρον.

6. Με νόμο μπορεί να ρυθμίζονται τα σχετικά με τη διάθεση εγκαταλειμμένων εκτάσεων για την αξιοποίησή τους υπέρ της εθνικής οικονομίας και αποκατάσταση ακτημόνων. Με τον ίδιο νόμο ορίζονται και τα σχετικά με τη μερική ή ολική αποζημίωση των ιδιοκτητών σε περίπτωση επανεμφάνισής τους μέσα σε εύλογη προθεσμία.

7. Με νόμο μπορεί να καθιερωθεί η αναγκαστική συνιδιοκτησία συνεχόμε-

ων ιδιοκτησιών αστικών περιοχών, εφόσον η αυτοτελής ανοικοδόμηση αυτών ή μερικών απ' αυτές δεν ανταποκρίνεται στους όρους δόμησης που ισχύουν ή πρόκειται να ισχύσουν στην περιοχή αυτή.

8. Δεν επιτρέπεται να απαλλοτριωθεί η αγροτική ιδιοκτησία των Σταυροπηγιακών Ιερών Μονών της Αγίας Αναστασίας της Φαρμακολύτριας στη Χαλκιδική, των Βλατάδων στη Θεσσαλονίκη και του Ευαγγελιστή Ιωάννη του Θεολόγου στην Πάτμο, με εξαίρεση τα μετόχια. Επίσης δεν επιτρέπεται να απαλλοτριωθεί η περιουσία που βρίσκεται στην Ελλάδα των Πατριαρχείων Αλεξάνδρειας, Αντιόχειας και Ιεροσολύμων, καθώς και της Ιερής Μονής του Σινά.

ΑΠΟΣΤΟΛΟΣ ΠΑΠΑΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΥ

ΕΙΔΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Αλιβιζάτος Ν., *Η δημόσια ωφέλεια στην αναγκαστική απαλλοτρίωση*, ΕΔΔΔ 1993· Βενιζέλος Ε., *Το γενικό συμφέρον και οι περιορισμοί των συνταγματικών δικαιωμάτων*, 1990· Βογιατζής Π., *Το δικαίωμα στην ιδιοκτησία και οι διαδικαστικές υποχρεώσεις του κράτους*, ΕΔΔΑ *Vontas and Others v. Greece*, Συνήγορος 2009· Γέροντας Απ., *Η συνταγματική προστασία της ιδιοκτησίας και αναγκαστική απαλλοτρίωση*, 2003· Idem, *Η προστασία της περιουσίας κατά τη νομολογία του ΕΔΔΑ*, ΝοΒ 2009· Idem, *Το δικαίωμα ιδιοκτησίας και η αναγκαστική απαλλοτρίωση. Κατ' άρθρο ερμηνεία του ν. 2882/2001*, 2023· Γεωργιάδης Α., *Η τύχη της μίσθωσης σε περίπτωση επιτάξεως του μισθίου*, Δίκη 1995· Δαγτόγλου Π., *Δημόσιο συμφέρον και Σύνταγμα*, ΤοΣ 1986· Idem, *Ατομικά Δικαιώματα*, τ. Β΄, 1991· Δρόσος Γ., *Συνταγματικοί περιορισμοί της ιδιοκτησίας και αποζημίωση: Προστασία της ιδιοκτησίας και Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου*, 1997· Κασσιμάτης Γ., *Τα συνταγματικά όρια της ιδιοκτησίας*, 1972· Idem, *Η συνταγματική έννοια της ιδιοκτησίας και η διεύρυνση αυτής*, ΕΔΔΔ 1974· Idem, *Η απόφαση 40/1998 της Ολομέλεις του Αρείου Πάγου. Οι βάσεις εφαρμογής της αρχής του σεβασμού και της προστασίας της αξίας του ανθρώπου και της εγγύησης της ιδιοκτησίας*, ΝοΒ 1999· Κονιδάρης Ι., *Αναγκαστική απαλλοτρίωση μοναστηριακών ακινήτων*, ΝοΒ 2002· Κοντιάδης Ξ., *Ο νέος συνταγματισμός και τα θεμελιώδη δικαιώματα μετά την αναθεώρηση του 2001*, 2002· Μάνεσης Α., *Αυτοδίκαιη ανάκληση αναγκαστικών απαλλοτριώσεων*, σε: Idem, *Συνταγματική θεωρία και πράξη*, 1980· Νικολαΐδης Χ., *Ιστορική εξέλιξη και βασικές έννοιες του μεταλλευτικού δικαίου*, ΑρχΝομολ 1985· Παπακωνσταντίνου Απ., *Κοινωνική δημοκρατία και κοινωνικό κράτος δικαίου κατά το Σύνταγμα του 1975/1986/2001*, 2006· Παπακωνσταντίνου Απ., «Ο θεσμός της αναγκαστικής απαλλοτρίωσης και η προστασία της ιδιοκτησίας μετά την αναθεώρηση του 2001», στο συλλογικό έργο: Ξ. Κοντιάδης (επιμ.), *Πέντε χρόνια μετά τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001*, τ. Α΄, 2006.

Παπακωνσταντίνου Απ., *Το άρθρο 24 του Συντάγματος ως πεδίο νομικο-πολιτικής έντασης στην πρόσφατη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας*, Νόμος και Φύση 1997· *Idem*, *Κράτος και Διεθνές Δίκαιο. Η συνταγματική διαρρύθμιση των σχέσεων εσωτερικού και διεθνούς δικαίου*, 2001· *Idem*, *Η αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης*, Επιθεώρησης Διοικητικού Δικαίου και Δημοσίου Δικαίου 2002· *Idem*, *Η προστασία των περιουσιακών ενοχικών δικαιωμάτων σε υπερνομοθετικό επίπεδο: Μεταξύ νομικής δογματικής και σύγχρονων αναγκών*, ΤοΣ 2002· *Idem*, *Δικαστικός ακτιβισμός και Σύνταγμα. Το παράδειγμα της περιβαλλοντικής νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας*, Περιβάλλον και Δίκαιο 2006· *Idem*, *Αειφορία και βιώσιμη ανάπτυξη ως συνταγματικές αρχές: Ερμηνευτικές, κανονιστικές και νομολογιακές πτυχές του περιβαλλοντικού Συντάγματος*, Περιβάλλον και Δίκαιο 2007· *Idem*, *Το περιβαλλοντικό Σύνταγμα: Σύγχρονες πτυχές*, Περιβάλλον και Δίκαιο 2011· Παραράς Π., *Σύνταγμα και ΕΣΔΑ*, 2001· Ρόζος Ν. (επιμ.), *Αναγκαστική απαλλοτρίωση. Περιορισμοί της ιδιοκτησίας*, 2019· Ρώτης Ν., «Η συνταγματική κατοχύρωση της προστασίας του περιβάλλοντος», σε: *Τιμητικός Τόμος του Συμβουλίου της Επικρατείας*, τ. Ι, 1979· Σαρίπολος Ν.Ν., *Σύστημα του Συνταγματικού Δικαίου της Ελλάδος*, τ. Γ΄, 1923· Σαρμάς Ι., *Κράτος και Δικαιοσύνη*, τ. Ι, *Η νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου*, 2003· Τασόπουλος Γ., «Πρώτο Πρόσθετο Πρωτόκολλο της ΕΣΔΑ», στο συλλογικό έργο: Ι. Σαρμάς/Ξ. Κοντιάδης/Χ. Ανθόπουλος, *ΕΣΔΑ. Κατ' άρθρο ερμηνεία*, 2021· Τομαράς Δ., *Η αναγκαστική απαλλοτρίωση. Νομοθετικό πλαίσιο και ερμηνευτική προσέγγιση*, 2018· Τσάτσος Θ., *Η συνταγματική προστασία των ατομικών περιουσιακών δικαιωμάτων*, 1928· Τσάτσος Δ., *Συνταγματικό Δίκαιο*, τ. Γ΄, *Θεμελιώδη Δικαιώματα*, 1998· Τσιρωνάς Αθ., «Η προστασία της ατομικής ιδιοκτησίας και περιουσίας», σε: Βλαχόπουλος Ν. (επιμ.), *Θεμελιώδη Δικαιώματα*, 2017· Φιλίππου Δ./Ροϊλός Α., *Το δίκαιο της αναγκαστικής απαλλοτρίωσης*, 1998· Χιώλος Κ., *Το μέτρο της επιτάξεως της ιδιοκτησίας*, ΑρχΝομολ 2004· Χορομίδης Ι., *Αναγκαστικές απαλλοτριώσεις*, τ. Β΄, 2004· Χορομίδης Κ., *Η αναθεώρηση του Συντάγματος (άρθρα 90, 94, 95, 110 και 17)* Αρμ. 2001· *Idem*, *Δυνατότητα αναγκαστικής απαλλοτρίωσης των μοναστηριακών κτημάτων*, ΝοΒ 2002· *Idem*, *Ζητήματα προστασίας της ιδιοκτησίας και αναγκαστικής απαλλοτρίωσης κατά το Σύνταγμα, την ΕΣΔΑ και το Πρώτο Πρόσθετο Πρωτόκολλο*, 2007· Χρυσόγονος Κ., *Ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα*, εκδ. Β΄, 2002· Χρυσόγονος Κ./Βλαχόπουλος Σπ., *Ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα*, 2017.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

I. ΟΙ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ	4
II. ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΟ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟ ΤΩΝ ΔΙΑΤΑΞΕΩΝ	5
III. ΝΟΜΟΛΟΓΙΑΚΕΣ ΕΦΑΡΜΟΓΕΣ.....	12
IV. ΣΥΝΟΨΗ.....	28

I. ΟΙ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ

- 1 Με τις διατάξεις του άρθρου 17 Σ. κατοχυρώνεται υψηλό επίπεδο προστασίας του δικαιώματος της ιδιοκτησίας. Ακολουθώντας τη συνταγματική παράδοση στο ζήτημα αυτό, ο συντακτικός νομοθέτης επιβεβαιώνει τη στέρεη πρόσδεση του ισχύοντος συνταγματικού κειμένου στο ιστορικό κύμα του φιλελεύθερου συνταγματισμού, στον πυρήνα του οποίου εγγράφεται, ιδεολογικά και αξιακά, το εν λόγω δικαίωμα. Απώτατο όριο στην άσκηση του δικαιώματος αποτελεί το γενικό συμφέρον, σε βάρος του οποίου αυτή δεν μπορεί να νοηθεί. Περιορισμοί του δικαιώματος είναι δυνατοί μόνον εφόσον δικαιολογούνται από αποχρώντες λόγους δημοσίου συμφέροντος και τηρείται η αρχή της αναλογικότητας, ενώ στέρψη ή ουσιώδης περιορισμός της ιδιοκτησίας επιτρέπονται μόνον υπό τον όρο της καταβολής αποζημίωσης¹.
- 2 Στο άρθρο 18 Σ. προβλέπονται, όπως και σε προΐσχύοντα Συντάγματα², πρόσθετοι –πέραν των συναγομένων από το άρθρο 17 Σ.– περιορισμοί του δικαιώματος προκειμένου για ειδικές περιπτώσεις ιδιοκτησιών, οι οποίες συνδέονται, λόγω της ιδιαίτερης φύσης τους και των χαρακτηριστικών τους στενότερα με το δημόσιο συμφέρον. Το τελευταίο αναδεικνύεται στις περιπτώσεις αυτές υπέρτερης σημασίας σε σχέση με το στενά νοούμενο ατομικό δικαίωμα της ιδιοκτησίας, στο πλαίσιο των δικαιοκών σταθμίσεων που έχει πραγματοποιήσει ο ίδιος ο συντακτικός νομοθέτης και αποτυπώνονται στις επιμέρους διατάξεις του άρθρου.
- 3 Καταλείπονται έτσι ευρύτερα περιθώρια διακριτικής ευχέρειας στον κοινό νομοθέτη κατά τη θέσπιση ειδικών όρων και περιορισμών στην ιδιοκτησία. Από την άποψη αυτή, οι διατάξεις του άρθρου 18 Σ. ενισχύουν ερμηνευτικά το κανονιστικό περιεχόμενο των (γενικών) διατάξεων του άρθρου 17 Σ. Πράγματι, από τις ειδικότερες διατάξεις του άρθρου 18 προκύπτουν ερμηνευτικά (*argumentum a contrario*) τα όρια της ευχέρειας του κοινού νομοθέτη κατά τη θέσπιση περιορισμών στο δικαίωμα της ιδιοκτησίας όπως αυτό κατοχυρώνεται στο άρθρο 17. Περιορισμών οι οποίοι δεν μπορεί να διαθέτουν τη δραστικότητα εκείνων που προβλέπονται, ειδικώς και περιοριστικώς, για τα ακίνητα που αφορά το άρθρο 18.
- 4 Η διευρυμένη ευχέρεια του κοινού νομοθέτη που αναγνωρίζει το άρθρο 18 κατά τη θέσπιση περιορισμών στο ιδιοκτησιακό δικαίωμα δεν νοείται πάντως, ούτε στην περίπτωση αυτή, ως απεριόριστη, γεγονός που θα επέτρεπε τη –μη νοητή σε ένα φιλε-

¹ Βλ. την ανάλυση που περιλαμβάνεται στο παρόν έργο, άρθρο 17 Σ., καθώς και τις εκεί βιβλιογραφικές αναφορές.

² Βλ. άρθρα 17 παρ. 2 του Συντάγματος του 1911, 19 παρ. 2 του Συντάγματος του 1927 και 17 παρ. 2 του Συντάγματος του 1952.

λεύθερο συνταγματικό σύστημα— αυθαιρεσία. Άλλωστε, απόλυτη ευχέρεια του κοινού νομοθέτη έναντι της ατομικής σφαίρας ελευθερίας που κατοχυρώνει το συνταγματικό κείμενο δεν προκύπτει από καμία διάταξή του. Επί της ουσίας, οι διατάξεις αυτές καθιστούν ελαστικότερο τον έλεγχο της συνταγματικότητας των περιορισμών με βάση την αρχή της αναλογικότητας, μετακινώντας τοιουτρόπως τα συνταγματικά όρια των περιορισμών, με βάση τις σταθμίσεις που έχει ήδη προκρίνει ο συντακτικός νομοθέτης μεταξύ των διακυβευόμενων αγαθών (ιδιοκτησία–δημόσιο συμφέρον).

Τέτοιου είδους παρεκκλίσεις από την προστασία των ατομικών δικαιωμάτων θεωρούνται ως κατ' αρχήν ανεκτές σε ένα φιλελεύθερο σύστημα, εφόσον το δημόσιο συμφέρον φέρεται, φύσει και θέσει, να υπερέχει καταδήλως σε σχέση με τις αξιώσεις που εκπηγάζουν από τα εν λόγω δικαιώματα. Δεν πρέπει ωστόσο να παραβλέπεται ότι σε ορισμένες—ακραίες στην πραγματικότητα— περιπτώσεις, η ερμηνεία και εφαρμογή τέτοιων διατάξεων μπορεί να αποτελέσουν πεδίο έντασης σε σχέση με διεθνή κείμενα, τα οποία δεσμεύουν, κατ' άρθρο 28 παρ. 1 Σ., τον εθνικό εφαρμοστή του δικαίου, όπως είναι προεχόντως η ΕΣΔΑ, όπως οι διατάξεις αυτής έχουν ερμηνευθεί από το ΕΔΑΔ. Σε κάθε περίπτωση, είναι σαφές ότι οι διατάξεις του άρθρου 18 Σ. δεν μπορεί, ενόψει της φύσεως αυτών, ως εισάγουσες εξαιρέσεις από την προστασία του δικαιώματος, να ερμηνεύονται διασταλτικά, κατά τρόπο ώστε να καταλαμβάνουν και έτερα ακίνητα, τα οποία δεν αναφέρονται, ρητώς και ειδικώς, στο εν λόγω άρθρο.

5

II. ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΟ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟ ΤΩΝ ΔΙΑΤΑΞΕΩΝ

Στις παραγράφους 1 και 2 προβλέπεται επιφύλαξη υπέρ του νομοθέτη για τη ρύθμιση των ζητημάτων που αφορούν την ιδιοκτησία των κάτωθι—περιοριστικώς αναφερομένων— στοιχείων: α) Μεταλλείων, β) ορυχείων, γ) σπηλαίων, δ) αρχαιολογικών χώρων και θησαυρών, ε) ιαματικών, ρεόντων και υπόγειων υδάτων και γενικά υπόγειου πλούτου, ε) λιμνοθαλασσών, στ) μεγάλων λιμνών και ζ) εκτάσεων που προκύπτουν από την αποξήρανση των τελευταίων. Πρόκειται για ιδιοκτησίες που συνυφαίνονται στενώς με περιβαλλοντικούς και οικονομικούς πόρους, οι οποίοι υπερβαίνουν λόγω της φύσεως και της γενικότερης σημασίας τους το στενά νοούμενο ατομικό συμφέρον. Η ωφέλεια των πόρων αυτών δεν μπορεί να εξαντλείται στον ιδιοκτήτη του ακινήτου αλλά διαθέτει πολύ ευρύτερο περιεχόμενο, δεδομένου ότι οι εν λόγω πόροι αποτελούν, φύσει και θέσει, «εθνικό πλούτο», δηλαδή «πλούτο» με υπερατομικά-κοινωνικά χαρακτηριστικά. Συναφής είναι εν προκειμένω η διάταξη του άρθρου 106 παρ. 1 εδ. β' Σ., σύμφωνα με την οποία το κράτος έχει την υποχρέωση να «λαμβάνει τα επιβαλ-

6

λόμενα μέτρα για την αξιοποίηση των πηγών του εθνικού πλούτου, από την ατμόσφαιρα και τα υπόγεια ή υποθαλάσσια κοιτάσματα...».

- 7 Στις περιπτώσεις αυτές διαχωρίζεται επί της ουσίας το δικαίωμα της ιδιοκτησίας επί του ακινήτου από τους ανωτέρω (υπερατομικής σημασίας) εθνικούς και κοινωνικούς πόρους, οι οποίοι τυγχάνει να συνδέονται με τη συγκεκριμένη ιδιοκτησία. Για τον λόγο αυτό δικαιολογούνται δραστικοί περιορισμοί στην τελευταία, προκειμένου οι εν λόγω πόροι να μην απωλέσουν τον προέχοντα εθνικό-κοινωνικό χαρακτήρα τους. Το ατομικό δικαίωμα υποχωρεί εν προκειμένω λόγω του υπερατομικού χαρακτήρα του αντικειμένου (ακινήτου).
- 8 Περαιτέρω, η παράγραφος 3 του άρθρου 18 προβλέπει τη δυνατότητα επίταξης ακινήτων, θέτοντας παράλληλα συγκεκριμένες προϋποθέσεις. Η γενικότερη δικαιοπολιτική φιλοσοφία που διέπει τον θεσμό της επίταξης ιδιοκτησιών είναι κοινή σε σχέση με εκείνη επί της οποίας βασίζεται η επίταξη «προσωπικών υπηρεσιών», σύμφωνα με τους ορισμούς του άρθρου 22 παρ. 4 εδ. Β΄ Σ.³. Και στις δύο περιπτώσεις, ο περιορισμός της ατομικής ελευθερίας νοείται ως «εκπλήρωση του χρέους της κοινωνικής και εθνικής αλληλεγγύης», την οποία «το Κράτος δικαιούται να αξιώνει από όλους τους πολίτες», σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 25 παρ. 4 Σ.⁴. Στις περιπτώσεις αυτές η σφαίρα της ατομικής ελευθερίας και το αντίστοιχο ατομικό δικαίωμα συστέλλονται ενόψει άμεσων κοινωνικών αναγκών που αφορούν είτε την ίδια την εθνική κυριαρχία, είτε την αντιμετώπιση σοβαρών κινδύνων για το κοινωνικό σύνολο. Πρόκειται ασφαλώς για απώτατα όρια επέμβασης της κρατικής εξουσίας στην ατομική σφαίρα ελευθερίας, τα οποία είναι ανεκτά σε ένα φιλελεύθερο σύστημα και εγγράφονται απευθείας στο συνταγματικό κείμενο.
- 9 Προκειμένου η επίταξη ιδιοκτησίας να είναι, κατ' άρθρο 18 παρ. 3 Σ., συνταγματικώς θεμιτή επιβάλλεται να συντρέχουν, κατά την αδιάστικτη και αυστηρή διατύπωση της διάταξης οι κάτωθι προϋποθέσεις: α) Να αφορά ανάγκη των ενόπλων δυνάμεων, είτε, εναλλακτικώς, θεραπεία άμεσης κοινωνικής ανάγκης. β) Στην πρώτη περίπτωση (ανάγκη ενόπλων δυνάμεων), να έχει κηρυχθεί πόλεμος ή επιστράτευση. γ) Στην περίπτωση της θεραπείας κοινωνικής ανάγκης, αυτής θα πρέπει να έχει «άμεσο»

³ Σύμφωνα με τη διάταξη: «Ειδικοί νόμοι ρυθμίζουν τα σχετικά με την επίταξη προσωπικών υπηρεσιών σε περίπτωση πολέμου ή επιστράτευσης ή για την αντιμετώπιση αναγκών της άμυνας της Χώρας ή επείγουσας κοινωνικής ανάγκης από θεομηνία ή ανάγκης που μπορεί να θέσει σε κίνδυνο τη δημόσια υγεία, καθώς και τα σχετικά με την προσφορά προσωπικής εργασίας στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης για την ικανοποίηση τοπικών αναγκών».

⁴ Βλ. Απ. Παπακωνσταντίνου, *Κοινωνική δημοκρατία και κοινωνικό κράτος δικαίου κατά το Σύνταγμα του 1975/1986/2001*, 2006, σελ. 803 επ.

χαρακτήρα, ήτοι να μην είναι προβλέψιμη, ούτε να έχει μόνιμο ή διαρκή χαρακτήρα. Παράλληλα, η εν λόγω άμεση κοινωνική ανάγκη να «*μπορεί να θέσει σε κίνδυνο τη δημόσια τάξη η υγεία*». Αντιθέτως, έτερες κοινωνικές ανάγκες δεν καλύπτονται από την εξεταζόμενη διάταξη. Ο κίνδυνος πάντως δεν είναι απαραίτητο να είναι απολύτως βέβαιο ότι θα επέλθει, αλλά αρκεί («*μπορεί να θέσει σε κίνδυνο*») η σοβαρή πιθανολόγηση του κινδύνου. Εν προκειμένω εφαρμόζεται, ενόψει της διατυπώσεως της εν λόγω διατάξεως και του χαρακτήρα των διακυβευόμενων αγαθών, η αρχή της προφύλαξης, όπως αυτή νοείται ιδίως στο πεδίο της προστασίας του περιβάλλοντος και της δημόσιας υγείας.

Ακόμη, με την παράγραφο 4 του άρθρου καθίσταται επιτρεπτός ο δραστηκός περιορισμός της ιδιοκτησίας για λόγους αναγόμενους στον αναδασμό αγροτικών εκτάσεων. 10 Είναι πρόδηλο ότι ο αναδασμός αφορά αποκλειστικώς «αγροτικές εκτάσεις» και δεν καταλαμβάνει εκτάσεις που έχουν απωλέσει για κάποια νόμιμη αιτία τον αγροτικό χαρακτήρα τους. Οι σχετικοί περιορισμοί μπορεί να επιβληθούν με νόμο υπό την προϋπόθεση να αποβλέπουν στην «*επωφελέστερη εκμετάλλευση του εδάφους*». Εννοείται εν προκειμένω ότι η εν λόγω αναφορά αφορά μόνον την αγροτική και όχι άλλη μορφή «εκμετάλλευσης». Επιπλέον, με την ίδια διάταξη επιτρέπεται η λήψη (περιοριστικών) μέτρων «*για την αποφυγή της υπέρμετρης κατάτμησης ή για διευκόλυνση της ανασυγκρότησης της κατατμημένης μικρής αγροτικής ιδιοκτησίας*».

Η συμπερίληψη της ανωτέρω ρυθμίσεως καταδεικνύει, δίχως αμφιβολία, την ιδιαίτερη μέριμνα του συντακτικού νομοθέτη για την ανάπτυξη της αγροτικής εκμετάλλευσης μέσα από τον θεσμό του αναδασμού ή/και τη λήψη συναφών μέτρων, ώστε να επιτυγχάνονται οικονομίες κλίμακος και να αντιμετωπίζονται τα προβλήματα της μικροϊδιοκτησίας αγροτικών εκτάσεων, που περιορίζουν, ειδικώς στη χώρα μας, δραστικά τις προοπτικές ανάπτυξης του πρωτογενή τομέα της οικονομίας. Ωστόσο, το πρόβλημα δεν αντιμετωπίστηκε έως σήμερα αποτελεσματικά, παρά τις αυξημένες δυνατότητες παρέμβασης που παρέχει η ανωτέρω διάταξη στον κοινό νομοθέτη. 11

Περαιτέρω, με την παράγραφο 5 του άρθρου προβλέπεται, εκτός των ανωτέρω περιπτώσεων, η δυνατότητα στέρσης της ελεύθερης χρήσης ή κάρπωσης της ιδιοκτησίας όταν τούτο «*απαιτείται από ιδιαίτερες περιστάσεις*». Είναι προφανές ότι εφόσον το άρθρο 17 παρ. 2 Σ. προβλέπει τη δυνατότητα στέρσης της ιδιοκτησίας, είναι δυνατή, κατά μείζονα λόγο, η στέρση της ελεύθερης χρήσης ή κάρπωσής της, εφόσον όμως καταβληθεί αντάλλαγμα για τη στέρση αυτή. Σε αντίθεση ωστόσο με την παράγραφο 2 του άρθρου 17 Σ., που θέτει ως προϋπόθεση τη συνδρομή «δημόσιας ωφέλειας που έχει αποδειχθεί με τον προσήκοντα τρόπο», η εξεταζόμενη ρύθμιση επαφίεται στην 12

απλή διαπίστωση περί «ιδιαιτέρων περιστάσεων». Πρόκειται ασφαλώς για γενική διατύπωση που μπορεί να περιλάβει ευρείες κατηγορίες περιπτώσεων, προκαλώντας έτσι σοβαρούς κινδύνους καταστράτηγησης του κανόνα της προστασίας του δικαιώματος της ιδιοκτησίας που κατοχυρώνει το άρθρο 17 παρ. 1 Σ. Για τον λόγο αυτό, ο όρος «ιδιαιτερες περιστάσεις» επιβάλλεται, ως εισάγων εξαίρεση του κανόνα, να ερμηνεύεται στενά, κατά τρόπο ώστε να αποφεύγονται ερμηνευτικές προσεγγίσεις που θα αναιρούσαν την ουσία του δικαιώματος. Συνακόλουθα, προκειμένου να θεωρηθεί συνταγματικώς επιτρεπτή στέρση της ελεύθερης χρήσης και κάρπωσης της ιδιοκτησίας, επιβάλλεται τούτο να δικαιολογείται από αποχρώντες λόγους δημοσίου συμφέροντος, ενώ η αναγκαιότητα του μέτρου («απαιτείται») θα πρέπει να κρίνεται με βάση τις «ιδιαιτερες περιστάσεις» εκάστης περιπτώσεως. Δεν αρκεί έτσι, για παράδειγμα, η απλή επίκληση του οικονομικού οφέλους του Δημοσίου ή έτερου ν.π.δ.δ., προκειμένου να δικαιολογηθεί η εν λόγω στέρση. Είναι δυνατόν, ωστόσο, η εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος να συνίσταται εν προκειμένω στην ικανοποίηση ιδιωτικού μεν συμφέροντος, το οποίο συνδέεται όμως στενά με το γενικότερο δημόσιο συμφέρον, όπως ισχύει άλλωστε, κατ' αντιστοιχία, και στην περίπτωση της οριστικής στέρσης της ιδιοκτησίας σύμφωνα με το άρθρο 17 παρ. 2 Σ. Σε κάθε περίπτωση, θα πρέπει να τηρείται η αρχή της αναλογικότητας, προκειμένου να διαφυλάσσεται η «*δίκαιη ισορροπία μεταξύ των απαιτήσεων του δημοσίου συμφέροντος υπέρ του κοινωνικού συνόλου και της επιτασσύμενης προστασίας της ιδιοκτησίας ως ατομικού δικαιώματος*»⁵. Επομένως, η διάταξη της παραγράφου 5 του άρθρου 18 δεν εισάγει μια γενική ρήτρα στέρσης της ελεύθερης χρήσης και κάρπωσης της ιδιοκτησίας, αλλά συνιστά μια εν πολλοίς αυτονόητη επιβεβαίωση της δυνατότητας περιορισμού της ιδιοκτησίας χάριν του δημοσίου συμφέροντος εφόσον συντρέχουν οι λοιπές συνταγματικές προϋποθέσεις («ιδιαιτερες περιστάσεις», καταβολή ανταλλάγματος, τήρηση της αρχής της αναλογικότητας).

- 13 Σύμφωνα δε με την εξεταζόμενη διάταξη, «*Νόμος ορίζει τον υπόχρεο και τη διαδικασία καταβολής στο δικαιούχο του ανταλλάγματος της χρήσης ή κάρπωσης, το οποίο πρέπει να ανταποκρίνεται στις υφιστάμενες κάθε φορά συνθήκες*». Συνακόλουθα, προκειμένου να θεωρηθεί συνταγματικώς θεμιτή η εν λόγω στέρση, επιβάλλεται να καταβάλλεται στον δικαιούχο «*αντάλλαγμα της χρήσης ή της κάρπωσης, το οποίο πρέπει να ανταποκρίνεται στις υφιστάμενες κάθε φορά συνθήκες*». Το ανάλλαγμα δεν είναι αναγκαίο και στην περίπτωση αυτή (όπως συμβαίνει άλλωστε και με την οριστική στέρση της ιδιοκτησίας) να είναι χρηματικό, αλλά μπορεί να είναι σε είδος. Επιβάλλεται ωστόσο

⁵ Βλ. ΑΠ Ολομ. 7/2018. Πρβλ. ΑΠ 968/2010. Για τη συναφή νομολογία βλ. κατωτέρω υπό Κεφ. ΙΙΙ.

να «ανταποκρίνεται στις υφιστάμενες κάθε φορά συνθήκες». Στην περίπτωση αυτή δεν πρόκειται για «πλήρη αποζημίωση», όπως συμβαίνει στην περίπτωση της παραγράφου 2 του άρθρου 17, αλλά για μια δίκαιη κατά τις περιστάσεις αποζημίωση. Μπορεί συνεπώς να μην εξικνεύεται πλήρως έως τη ζημία που υπέστη ο δικαιούχος από τη στέρηση της χρήσης ή της κάρπωσης. Το ύψος και το είδος του ανταλλάγματος εξαρτώνται εν προκειμένω κυρίως από τη φύση του δημοσίου συμφέροντος που εξυπηρετείται, τη χρονική διάρκεια της στέρησης, τη μορφή της ιδιοκτησίας, της ζημίας που υφίσταται ο δικαιούχος και τις λοιπές ιδιαίτερες περιστάσεις εκάστης περιπτώσεως. Εξάλλου, όπως προκύπτει από την (επιτακτική) διατύπωση της διάταξης («νόμος ορίζει»), η έκδοση εντός ευλόγου χρόνου του υπόψη νόμου που θα ρυθμίζει τα σχετικά ζητήματα για την καταβολή του ανταλλάγματος είναι υποχρεωτική για τον νομοθέτη. Ωστόσο, σε περίπτωση που δεν εκδοθεί τέτοιος (εκτελεστικός) νόμος είναι δυνατή η έγερση αγωγής εκ μέρους του ενδιαφερόμενου, αφού με την ανωτέρω συνταγματική διάταξη θεμελιώνεται, κατά την ορθότερη άποψη, απευθείας αξίωση για την καταβολή αποζημιώσεως.

Τέλος, σύμφωνα με την εξεταζόμενη διάταξη, η στέρηση της ελεύθερης χρήσης και κάρπωσης της ιδιοκτησίας «*αίρεται αμέσως μόλις εκλείψουν οι ιδιαίτεροι λόγοι που την προκάλεσαν*», ενώ σε περίπτωση «*αδικαιολόγητης παράτασης*» αποφασίζει για την άρση του μέτρου το Συμβούλιο της Επικρατείας, κατόπιν σχετικής αιτήσεως του ενδιαφερομένου. Προκύπτει έτσι σαφώς ότι το μέτρο της στέρησης της ελεύθερης χρήσης και κάρπωσης της ιδιοκτησίας, θα πρέπει να είναι πρόσκαιρο και να μην υπερβαίνει τον εύλογο χρόνο διάρκειας, ανάλογα με τον ιδιαίτερο χαρακτήρα και τη φύση του δημοσίου συμφέροντος που εξυπηρετεί. Τούτο είναι εύλογο, εφόσον σε περίπτωση που η στέρηση ήταν μόνιμη ή οιονεί «μόνιμη» (λόγω παρόδου του ευλόγου χρόνου), το κράτος οφείλει να επιβάλλει αναγκαστική απαλλοτρίωση, αφού η στέρηση στην ελεύθερη χρήση και κάρπωση θα ισοδυναμούσε εν προκειμένω με στέρηση της ιδιοκτησίας, δεδομένου μάλιστα ότι η ελεύθερη χρήση και κάρπωση συνιστά το ουσιώδες στοιχείο (*conditio sine qua non*) της ιδιοκτησίας. Είναι δε χαρακτηριστική η –δικονομική– ρύθμιση που περιλαμβάνεται στην υπόψη διάταξη, με την οποία υπάγονται οι σχετικές διαφορές στο Συμβούλιο της Επικρατείας. Πρόκειται επί της ουσίας για την ύψιστη δικαιοκρατική εγγύηση που παρέχει εν προκειμένω το Σύνταγμα στον ιδιοκτήτη, γεγονός που καταδεικνύει την προέχουσα κανονιστική, ιδεολογική και πολιτική σημασία που αποδίδει ο συντακτικός νομοθέτης στο αγαθό της ιδιοκτησίας και των απορροεόντων από αυτήν δικαιωμάτων, όπως είναι, πρωτίστως, η ελεύθερη χρήση και κάρπωσή της.

- 15 Ακόμη, στην παράγραφο 6 του εξεταζόμενου άρθρου το Σύνταγμα περιλαμβάνει ειδική πρόβλεψη για τις εγκαταλειμμένες εκτάσεις. Σύμφωνα με αυτήν: «*Με νόμο μπορεί να ρυθμίζονται τα σχετικά με τη διάθεση εγκαταλειμμένων εκτάσεων για την αξιοποίησή τους υπέρ της εθνικής οικονομίας και αποκατάσταση ακτημόνων. Με τον ίδιο νόμο ορίζονται και τα σχετικά με τη μερική ή ολική αποζημίωση των ιδιοκτητών σε περίπτωση επανεμφάνισής τους μέσα σε εύλογη προθεσμία*». Πρόκειται για ειδική ρύθμιση που ενσωματώνει τη δικαιική στάθμιση στην οποία προέβη απευθείας ο συντακτικός νομοθέτης, προκρίνοντας το δημόσιο συμφέρον. Η διάταξη είναι εύλογη, αφού η εγκατάλειψη της ιδιοκτησίας υποδηλώνει επί της ουσίας αδιαφορία και άρνηση άσκησης των δικαιωμάτων που απορρέουν από αυτήν, ενώ είναι δυνατή ταυτοχρόνως η αξιοποίησή της για λόγους αναγόμενους στην εθνική οικονομία και στην αποκατάσταση ακτημόνων, που καταλήγει και πάλι προς όφελος της εθνικής οικονομίας, μέσω της αξιοποίησεως από αυτούς των εκτάσεων.
- 16 Είναι σαφές ότι κρίσιμη σημασία έχει εν προκειμένω η τήρηση των προϋποθέσεων εφαρμογής ενός τέτοιου μέτρου, κατά τρόπο ώστε να μην καταστρατηγείται το δικαίωμα στην ιδιοκτησία. Για τον ίδιο λόγο, επιβάλλεται η στενή ερμηνεία της διατάξεως. Ειδικότερα, θα πρέπει εν πρώτοις να πρόκειται πράγματι για «εγκαταλειμμένες» εκτάσεις. Τοιουτρόπως, παροδική αδιαφορία ή αδυναμία του ιδιοκτήτη να ασκήσει τα απορρέοντα από την ιδιοκτησία του δικαιώματα δεν επαρκεί, καθ' εαυτήν, για να θεωρηθεί η ιδιοκτησία ως «εγκαταλειμμένη». Αντιθέτως, απαιτείται να προκύπτει η συνδρομή τόσο του βουλευτικού (*animus*), όσο και του πραγματικού στοιχείου εγκατάλειψης, χωρίς ωστόσο να αποκλείεται η δημιουργία τεκμηρίου του πρώτου από το δεύτερο, ιδιαίτερα σε περιπτώσεις μακροχρόνιας εγκατάλειψης του ακινήτου. Η κρίση περί της συνδρομής ή μη των στοιχείων αυτών εξαρτάται ασφαλώς και από λοιπές περιστάσεις, όπως είναι, ιδίως, ο χαρακτήρας του ακινήτου (ως εντός ή εκτός σχεδίου), ως αγροτική ή μη έκταση κ.ο.κ.
- 17 Το μέτρο της στέρησης της ιδιοκτησίας παρίσταται εν προκειμένω ως συνταγματικά θεμιτό εφόσον συντρέχουν όλες οι προϋποθέσεις της διατάξεως και συγκεκριμένα:
- α) Να πρόκειται, κατά τα ανωτέρω, πράγματι για «εγκαταλειμμένη έκταση», β) έκδοση (ειδικώς αιτιολογημένης) πράξης της Διοίκησης περί μεταβίβασεως της εκτάσεως,
 - γ) σκοπός δημόσιας ωφέλειας και, συγκεκριμένα, αξιοποίησης υπέρ της εθνικής οικονομίας ή προς αποκατάσταση ακτημόνων, δ) μερική ή ολική αποζημίωση των ιδιοκτητών σε περίπτωση επανεμφάνισής τους μέσα σε εύλογη προθεσμία. Η τελευταία προϋπόθεση κρίνεται ως η πληρέστερη εν προκειμένω εγγύηση υπέρ του ιδιοκτήτη. Το ύψος της αποζημίωσης εξαρτάται από τις ειδικότερες συνθήκες, μεταξύ

των οποίων είναι ιδίως η χρονική διάρκεια εγκατάλειψης της ιδιοκτησίας. Σε κάθε περίπτωση, ως «ολική» αποζημίωση νοείται εν προκειμένω, για την ταυτότητα του νομικού λόγου, η «πλήρης» αποζημίωση του άρθρου 17 παρ. 2 Σ.

Καθίσταται σαφές ότι η τήρηση των ανωτέρω προϋποθέσεων επιβάλλεται να κρίνεται με ιδιαίτερη αυστηρότητα από τα δικαστήρια, δεδομένων κυρίως αφενός των κινδύνων καταστρατήγησης αυτών, αφετέρου δε των συνεπειών που επάγεται το μέτρο για τον ιδιοκτήτη και, κυρίως, του γεγονότος ότι συνιστά τη μοναδική περίπτωση οριστικής στέρησης της ιδιοκτησίας που μπορεί να επέλθει χωρίς κήρυξη αναγκαστικής απαλλοτριώσεως και χωρίς την καταβολή «πλήρους» αποζημιώσεως.

Περαιτέρω, η παράγραφος 7 του εξεταζόμενου άρθρου προβλέπει (ακόμη μια) ειδική περίπτωση δραστικού περιορισμού της ιδιοκτησίας χάριν του δημοσίου συμφέροντος, το οποίο αφορά εν προκειμένω την προστασία του οικιστικού περιβάλλοντος. Συγκεκριμένα, η διάταξη προβλέπει την καθιέρωση της αναγκαστικής συνιδιοκτησίας συνεχόμενων ιδιοκτησιών αστικών περιοχών, εφόσον η αυτοτελής ανοικοδόμηση αυτών ή μερικών από αυτές δεν ανταποκρίνεται στους όρους δόμησης που ισχύουν ή πρόκειται να ισχύσουν σε συγκεκριμένη περιοχή. Πρόκειται για διάταξη η οποία αποβλέπει στον εξορθολογισμό της πολεοδόμησης των αστικών ακινήτων με την τακτοποίηση αυτών, ώστε να πληρούν τους όρους δόμησης, αποβαίνει δε τελικώς σε όφελος των ιδιοκτητών ακινήτων τα οποία δεν πληρούν τους προβλεπόμενους όρους δόμησης. Ενόψει των σκοπών που εξυπηρετεί η διάταξη, καθώς και της συνδυασμένης ερμηνείας της με τις διατάξεις του άρθρου 24 παρ. 1 και 2 Σ., πρέπει να γίνει δεκτό ότι ως «αστικές περιοχές» νοούνται εν προκειμένω οι εντός πολεοδομικού σχεδίου περιοχές. Καθίσταται εξάλλου σαφές ότι η επιβληθείσα αναγκαστική συνιδιοκτησία, η οποία αφορά συνεχόμενα ακίνητα, πρέπει να συντελείται με τρόπο που θα ωφελεί, κατά το δυνατόν, ισόρροπα και αναλογικά τα επιμέρους ακίνητα και, πάντως δεν θα βλάπτει κάποια σε βάρος των υπολοίπων. Στο πλαίσιο αυτό, δεν αποκλείεται, σε περιπτώσεις που βλάπτεται υπέρμετρα κάποια ή κάποιες από τις ιδιοκτησίες να προβλέπεται η καταβολή αποζημιώσεως από τους λοιπούς (ωφελούμενους) ιδιοκτήτες.

Τέλος, η παράγραφος 8 του άρθρου 18 περιλαμβάνει διατάξεις που τις διαφοροποιούν πλήρως από τις λοιπές διατάξεις του ίδιου άρθρου. Πρόκειται για καθορισμό ατομικών περιπτώσεων ιδιοκτησιών, οι οποίες δεν επιτρέπεται να απαλλοτριωθούν για κανέναν λόγο. Επομένως, ακόμη και εάν συντρέχουν υπέρτεροι λόγοι δημόσιας ωφέλειας δεν νοείται αναγκαστική απαλλοτρίωση των ιδιοκτησιών αυτών. Η ειδική αυτή ρύθμιση, η οποία νομοτεχνικά ανήκει πάντως στο άρθρο 17 Σ., όπου προβλέπονται τα ζητήματα που αφορούν την αναγκαστική απαλλοτρίωση, έχει βαθύτερες ιστορικές, θρησκευτι-

κές και πολιτικές ρίζες, που αναδεικνύουν την ιδιαιτερότητα του κανονιστικού περιεχομένου της. Σύμφωνα με τη διάταξη, δεν είναι επιτρεπτή η κήρυξη αναγκαστικής απαλλοτριώσεως σε βάρος των κάτωθι, εξαντλητικώς αναφερομένων, ιδιοκτησιών:

α) Η αγροτική ιδιοκτησία των Σταυροπηγιακών Ιερών Μονών της Αγίας Αναστασίας της Φαρμακολύτριας στη Χαλκιδική, των Βλατάδων στη Θεσσαλονίκη και του Ευαγγελιστή Ιωάννη του Θεολόγου στην Πάτμο, με εξαίρεση τα μετόχια. β) Η περιουσία⁶ που βρίσκεται στην Ελλάδα των Πατριαρχείων Αλεξάνδρειας, Αντιόχειας και Ιεροσολύμων, καθώς και της Ιερής Μονής του Σινά. Πρόκειται επί της ουσίας για εγγύηση που παρέχεται απευθείας από το Σύνταγμα στις ανωτέρω ειδικές περιπτώσεις ιδιοκτησιών, με ό,τι αυτό συνεπάγεται τόσο σε κανονιστικό, όσο και σε συμβολικό επίπεδο. Μεταξύ δε των άλλων, αποτρέπεται κάθε ενδεχόμενο απαλλοτρίωσης των εν λόγω ιδιοκτησιών στο πλαίσιο υλοποίησης διεθνών συμφωνιών της χώρας, ακόμη και εάν αυτές έχουν κυρωθεί κατά τη διαδικασία του άρθρου 28 παρ. 1 Σ.⁷

III. ΝΟΜΟΛΟΓΙΑΚΕΣ ΕΦΑΡΜΟΓΕΣ

- 21 Οι διατάξεις του άρθρου 18 Σ. είναι, όπως σημειώθηκε, κατά βάση περιπτωσιολογικές. Αφορούν συγκεκριμένες κατηγορίες ιδιοκτησιών, στις οποίες ο κοινός νομοθέτης διαθέτει ευρύτερα περιθώρια διακριτικής ευχέρειας όσον αφορά τη θέση περιορισμών για λόγους που ανάγονται στο δημόσιο συμφέρον. Αναλόγως περιπτωσιολογική είναι η νομολογία των δικαστηρίων για τις εν λόγω διατάξεις. Με εξαίρεση τον θεσμό των επιτάξεων (παράγραφος 3), για τις οποίες υπάρχει εκτεταμένη και επί της ουσίας εξαντλητική νομολογία, για τις λοιπές ρυθμίσεις του άρθρου τα δικαστήρια εμφανίζονται μάλλον φειδωλά και λακωνικά κατά την ερμηνεία τους.
- 22 Ειδικότερα, η νομολογία του ανωτάτου διοικητικού δικαστηρίου της χώρας υιοθετεί μια κατά βάση διασταλτική ερμηνεία των ορισμών της παραγράφου 1, διαλαμβάνοντας ότι με αυτές «*καταλείπεται στον κοινό νομοθέτη πλήρης ελευθερία κατά τον καθορισμό των προϋποθέσεων υπό τις οποίες αποκτώνται, διατηρούνται και καταλύονται ή αφαι-*

⁶ Η έννοια της «περιουσίας» φαίνεται να διαφοροποιεί την περίπτωση των συγκεκριμένων Πατριαρχείων (Αλεξάνδρειας, Αντιόχειας και Ιεροσολύμων) και της Ιερής Μονής Σινά σε σχέση με τις λοιπές περιπτώσεις που περιλαμβάνει η ίδια παράγραφος και για τις οποίες αναφέρεται ως αντικείμενο προστασίας η «αγροτική ιδιοκτησία». Η εννοιολογική αυτή διαφοροποίηση δεν είναι ασφαλώς τυχαία και επάγεται άμεσες κανονιστικές συνέπειες. Στο πλαίσιο αυτό πρέπει να γίνει δεκτό ότι στην έννοια της «περιουσίας» περιλαμβάνεται, στη συγκεκριμένη περίπτωση, το σύνολο της ακίνητης και κινητής περιουσίας των προσώπων αυτών.

⁷ Για τα ζητήματα αυτά βλ., τελείως ενδεικτικά, Απ. Παπακωνσταντίνου, *Κράτος και Διεθνές Δίκαιο. Η συνταγματική διαρρύθμιση των σχέσεων εσωτερικού και διεθνούς δικαίου*, 2001.

ρούνται» τα δικαιώματα επί των αναφερόμενων στη διάταξη στοιχείων (μεταλλεία, ορυχεία, σπήλαια, αρχαιολογικοί χώροι και θησαυροί, ιαματικά, ρέοντα και υπόγεια ύδατα και γενικά υπόγειος πλούτος). Χαρακτηριστική είναι από την άποψη αυτή η ΣτΕ 1604/2017 (επτ.), που αφορά την εκμετάλλευση των μεταλλείων. Σύμφωνα με αυτήν, «από την διάταξη του άρθρου 18 παρ. 1 του Συντάγματος, η οποία αποτελεί κατά βάση επανάληψη της αντίστοιχης διατάξεως του άρθρου 17 εδάφιο γ΄ του Συντάγματος του 1952 (βλ. και άρθρο 17 εδάφιο γ΄ του Συντάγματος του 1927 και άρθρον 17 εδάφιο γ΄ του Συντάγματος του 1911), προκύπτει ότι, προκειμένου περί των μεταλλείων, λόγω της ιδιαίτερης σημασίας αυτών για την εθνική οικονομία και των ειδικών από τεχνικής και νομικής απόψεως συνθηκών, υπό τις οποίες είναι εφικτή η εκμετάλλευση αυτών, καταλείπεται στον κοινό νομοθέτη πλήρης ελευθερία κατά τον καθορισμό των προϋποθέσεων υπό τις οποίες αποκτώνται, διατηρούνται και καταλύονται ή αφαιρούνται τα επ' αυτών δικαιώματα (ΣτΕ 363-4/1998, 4157/1984, 178/1968 Ολομ., 1319/1962). Εξ άλλου, από τις προπαρατεθείσες διατάξεις του Μεταλλευτικού Κώδικα, που αποτελεί τον εκτελεστικό της εν λόγω συνταγματικής διατάξεως νόμο, συνάγεται ότι, υπό το προΐσχύσαν του ν. 4042/2012 σύστημα, η παραχώρηση των δικαιωμάτων έρευνας και εκμεταλλεύσεως επί των μεταλλείων [για τα οποία το δικαίωμα έρευνας και εκμεταλλεύσεως δεν έχει εξαιρεθεί υπέρ του Δημοσίου κατ' άρθρ 143 επομ. του Μ.Κ.] εκώρει άνευ ανταλλάγματος. Με το νόμο, όμως, 4042/2012, κατόπιν μεταβολής των απόψεων του νομοθέτη ως προς τον τρόπο αξιοποιήσεως του ορυκτού πλούτου της χώρας και στο πλαίσιο της ευρείας ευχέρειας που, κατά τα ανωτέρω, του παρέχει το Σύνταγμα όσον αφορά τον καθορισμό των προϋποθέσεων υπό τις οποίες αποκτώνται και διατηρούνται τα δικαιώματα επί των μεταλλείων, που υπόκειται σε οριακό δικαστικό έλεγχο, προεκρίθη, εν όψει και των αναγκών της εθνικής οικονομίας, αντί της δωρεάν παραχωρήσεως, η επιβολή στους διατηρούντες μεταλλεία ετησίου τέλους. Έτσι, στους όρους ασκήσεως των παραχωρουμένων επί των μεταλλείων δικαιωμάτων έρευνας και εκμεταλλεύσεως, όπως αυτοί ίσχυαν υπό το προγενέστερο του ν. 4042/2012 νομοθετικό καθεστώς, προσετέθη πλέον από 1.1.2013 και η καταβολή ετησίως του επιδίκου τέλους. Το τέλος αυτό δεν έχει τον χαρακτήρα φόρου ούτε ανταποδοτικού τέλους, υπό την έννοια αντιπαροχής επιβαλλομένης για την κάλυψη του κόστους ειδικώς παρεχομένης -στους βαρυνομένους με αυτό- δημοσίας υπηρεσίας, αλλά αποτελεί το τίμημα για την παρεχομένη πρόσβαση σε ένα σημαντικό πλουτοπαραγωγικό, μη ανανεώσιμο, πόρο της χώρας, όπως είναι τα μεταλλεύματα, που δίνει στον υπέρ ού η παραχώρηση την δυνατότητα να αποκομίσει σημαντικά οικονομικά οφέλη και του παρέχει πλεονεκτήματα έναντι των άλλων επιχειρηματιών που θα ήθελαν επίσης να χρησιμοποιούν και να εκμεταλλεύονται τον πόρο αυτόν (πρβλ. ΣτΕ

2594-7/2015 7μελ., 3828-3830/2014 7μελ., 2126/2013, 4489/2009, 2631/2008, 181/2002 7μ., 2555/1981)... Σημειωτέον, εξ άλλου, ότι ο μεταλλειοκτήτης διατηρεί την δυνατότητα παραιτήσεως από τον μεταλλευτικό τίτλο (άρθρο 63 Μ.Κ.), εάν κρίνει ότι αυτός δεν αντιπροσωπεύει πλέον οικονομική αξία και ότι, συνεπώς, η παραχώρησή του από το Κράτος δεν του παρέχει οιοδήποτε οικονομικό όφελος. Ως εκ τούτου, είναι απορριπτός ο λόγος ακυρώσεως, με τον οποίο προβάλλεται ότι "κατά παράβαση κάθε έννοιας αναλογικότητας" επεβλήθη το επίδοκο τέλος επί αποθεματικών και αργουσών παραχωρήσεων, διότι "δεν προσπορίζουν άμεσα κανένα οικονομικό όφελος για τους εκμεταλλευτές των μεταλλείων"... Εξ άλλου, οι ισχυρισμοί της αιτούσας ότι το τέλος δεν συνδέεται με το κέρδος της μεταλλευτικής επιχειρήσεως, ότι δεν προβλέπεται "ρήτρα μηδενικού κέρδους" - και τούτο ανεξαρτήτως του ότι δεν επιβάλλεται τέλος, όταν το κόστος παραγωγής του μεταλλεύματος, όπως παραπάνω προσδιορίστηκε, ισούται ή υπερβαίνει την αξία των πωλήσεων- και ότι δεν αφαιρούνται ανελαστικά έξοδα της επιχειρήσεως, όπως οι φόροι (που πάντως κατ' αρχήν δεν προσδιορίζουν το επιχειρηματικό κέρδος, αλλά επιβάλλονται επ' αυτού) και τα χρηματοοικονομικά έξοδα (τόκοι), προβάλλονται αλυσιτελώς διότι κριτήριο για τον καθορισμό του ύψους του τιμήματος είναι η αξία του δικαιώματος που παραχωρήθηκε και όχι το κέρδος της μεταλλευτικής επιχειρήσεως, το οποίο, άλλωστε, επηρεάζεται από τις επιχειρηματικές αποφάσεις και τις εν γένει συνθήκες λειτουργίας κάθε επιχειρήσεως».

- 23 Η ανωτέρω απόφαση είναι χαρακτηριστική για τον τρόπο που αντιλαμβάνεται το ανώτατο διοικητικό δικαστήριο της χώρας το εύρος της ευχέρειας του κοινού νομοθέτη να ρυθμίζει τα ζητήματα που αφορούν τους «πλουτοπαραγωγικούς πόρους της χώρας» που αναφέρονται στο άρθρο 18 παρ. 1 Σ. Ειδικότερα, αναγνωρίζεται «πλήρης ελευθερία» στον κοινό νομοθέτη κατά τον καθορισμό των προϋποθέσεων υπό τις οποίες αποκτώνται, διατηρούνται και καταλύονται ή αφαιρούνται τα δικαιώματα επί των μεταλλείων⁸. Τούτο δε, ενόψει «της ιδιαίτερης σημασίας αυτών για την εθνική οικο-

⁸ Αντίστοιχες κρίσεις περιλαμβάνει και η ΣτΕ 1449/2015, σύμφωνα με την οποία «από τη διάταξη του άρθρου 18 παρ. 1 του Συντάγματος, κατά την οποία "ειδικοί νόμοι ρυθμίζουν τα της ιδιοκτησίας και διαθέσεως των μεταλλείων", συνάγεται ότι λόγω της ιδιαίτερης σημασίας της εκμετάλλευσης των μεταλλείων για την εθνική οικονομία και της ειδικής προστασίας που επιφυλάσσεται, για το λόγο αυτό, σε αυτά, καταλείπεται στο νομοθέτη πλήρης ευχέρεια προς ρύθμιση των επί των μεταλλείων δικαιωμάτων (βλ. ΣτΕ 4157/1984, ΣτΕ 363/1998). Κατ' εφαρμογή της συνταγματικής αυτής διατάξεως με το ν.δ. 210/1973 περί Μεταλλευτικού Κώδικος (Α΄ 277) θεσπίσθηκαν ειδικές ρυθμίσεις για τον τρόπο άσκησης των δικαιωμάτων επί των μεταλλείων και προβλέφθηκαν υποχρεώσεις, αλλά και ευρείες εξουσίες του μεταλλειοκτήτη προς το σκοπό της εξασφάλισης της εκμετάλλευσης του μεταλλείου, ο οποίος χαρακτηρίσθηκε ρητώς με το άρθρο 102 του διατάγματος αυτού ως σκοπός δημοσίας ωφέ-

νομία και των ειδικών από τεχνικής και νομικής απόψεως συνθηκών, υπό τις οποίες είναι εφικτή η εκμετάλλευση αυτών». Στο πλαίσιο αυτό, ο κοινός νομοθέτης δύναται να επιβάλει, επί της ουσίας απεριορίστως, «τέλη», τα οποία συνιστούν «τίμημα για την παρεχομένη πρόσβαση σε ένα σημαντικό πλουτοπαραγωγικό, μη ανανεώσιμο, πόρο της χώρας, όπως είναι τα μεταλλεύματα».

Η όποια ένσταση θα μπορούσε να υποβληθεί εν προκειμένω αφορά ιδίως την αναγνώριση «πλήρους ελευθερίας» στον κοινό νομοθέτη. Πράγματι, όπως σημειώθηκε, ακόμη και στις περιπτώσεις των πλουτοπαραγωγικών πόρων της χώρας, για τους οποίους περιλαμβάνεται στην παράγραφο 1 του άρθρου επιφύλαξη υπέρ του νόμου, η ευχέρεια του νομοθέτη δεν μπορεί να νοηθεί ως απόλυτη και απεριορίστη. Πράγματι, οι διατάξεις αυτές διαστέλλουν τα περιθώρια της διακριτικής ευχέρειας του κοινού νομοθέτη, αναγνωρίζοντας ευρύ προβάδισμα στο δημόσιο συμφέρον έναντι της ιδιοκτησίας, δεν εξικνούνται ωστόσο έως την κατάργηση των απώτατων (συνταγματικών) ορίων της εν λόγω ευχέρειας. Τούτο συμβαίνει ιδίως στις περιπτώσεις που ο παραχωρησιούχος της άδειας εκμετάλλευσης των εν λόγω πόρων είναι ταυτόχρονα και ο ιδιοκτήτης του ακινήτου. Τοιουτρόπως, απόλυτοι περιορισμοί που επιφέρουν επί της ουσίας de facto στέρψη όχι μόνον της ελεύθερης χρήσης και κάρπωσης της ιδιοκτησίας αλλά, επιπλέον, της ίδιας της ιδιοκτησίας, δεν καθίστανται κατ' ανάγκην (ex constitutionem) θεμιτοί, κατ' επίκληση των ορισμών της παραγράφου 1 του άρθρου 18. Τούτο δε, διότι οι εν λόγω διατάξεις εισάγουν μεν, όπως σημειώθηκε, αποκλίσεις από τον κανόνα του άρθρου 17 παρ. 1 και 2 Σ., χωρίς όμως να εξαιρούν ολοσχερώς τις εν λόγω ιδιοκτησίες από αυτόν. Άλλωστε, αντίθετη εκδοχή θα προσέκρουε πιθανόν όχι μόνον στη συστηματική ερμηνεία των ανωτέρω συνταγματικών διατάξεων, αλλά, επιπλέον, στους ορισμούς του άρθρου 1 ΠΠ της ΕΣΔΑ.

λειας, συνιστάμενος στην αξιοποίηση του ορυκτού πλούτου της χώρας. Ειδικότερα, προβλέφθηκε ο διαχωρισμός του δικαιώματος κυριότητας επί του εδάφους από το δικαίωμα επί του μεταλλείου, το οποίο δύναται το Δημόσιο να παραχωρήσει σε ιδιώτη συστήνοντας υπέρ αυτού το αυτοτελές εμπράγματο δικαίωμα της μεταλλιοκτησίας (άρθρα 3, 59 και 65). Η μεταλλιοκτησία συνεπάγεται το αποκλειστικό, και χρονικά περιορισμένο, δικαίωμα του μεταλλιοκτήτη να ερευνά, να εξορύσσει και να εκμεταλλεύεται όλα τα μεταλλευτικά ορυκτά που βρίσκονται εντός του παραχωρηθέντος χώρου, πάνω ή κάτω από την επιφάνεια του εδάφους, εκτελώντας τις απαραίτητες για την εκμετάλλευση εργασίες και συναφή έργα και κατασκευάζοντας τις αναγκαίες επιφανειακές και υπόγειες εγκαταστάσεις (άρθρο 67), καθώς και να ζητά την αναγκαστική απαλλοτρίωση αστικών ή αγροτικών εδαφικών εκτάσεων εντός ή εκτός του μεταλλευτικού χώρου για τις ανάγκες της εκμετάλλευσης ή την σύσταση εμπραγμάτων επί αυτών δικαιωμάτων (άρθρο 128 επ.), όταν δεν είναι δυνατή η απόκτησή τους με άλλο τρόπο (πρβλ. ΣτΕ 2518/2013). Σημειωτέον ότι η έννοια της «πλήρους ευχέρειας» του κοινού νομοθέτη που υιοθετεί η ανωτέρω απόφαση, στη μεταγενέστερη ΣτΕ 1604/2017, μετατρέπεται σε «πλήρη ελευθερία».

25 Ιδιαίτερο ενδιαφέρον για τον τρόπο που προσλαμβάνει το Δικαστήριο της διατάξεις του άρθρου 18 παρ. 1 Σ. παρουσιάζει επίσης η ΣτΕ 877/2016, η οποία αφορά την εκμετάλλευση ιαματικών πηγών. Ειδικότερα, σύμφωνα με τις κρίσεις του Δικαστηρίου: «Το άρθρο 17 του Συντάγματος αναγνωρίζει και προστατεύει το ατομικό δικαίωμα ιδιοκτησίας. Σύμφωνα με τις επιταγές του άρθρου τούτου η αναγκαστική αφαίρεση (απαλλοτριώση) της ιδιοκτησίας από την ιδιωτική κτήση δεν μπορεί να γίνει παρά μόνο με την συνδρομή των εγγυήσεων και των προϋποθέσεων που τάσσονται σ' αυτό ενώ, εξ άλλου, ο νομοθέτης (κοινός ή κανονιστικός) είναι ελεύθερος να καθορίσει το περιεχόμενο της ιδιοκτησίας, δηλαδή την έκταση των εξουσιών που απορρέουν από το δικαίωμα αυτό, δεν μπορεί όμως κατά την θέσπιση όρων και περιορισμών να υπερβεί ένα όριο, πέραν του οποίου πλήττεται ο πυρήνας του δικαιώματος ώστε στην ουσία να αδρανοποιείται. Περαιτέρω, ο συντακτικός νομοθέτης αποβλέποντας στην φύση, τον χαρακτήρα και την σπουδαιότητα ορισμένων αγαθών – μεταξύ των οποίων και τα ιαματικά ύδατα - που αποτελούν σημαντικούς πλουτοπαραγωγικούς πόρους της χώρας, προέβλεψε με την προπαρατεθείσα (βλ. σκέψη 11) διάταξη της παραγράφου 1 του άρθρου 18 του Συντάγματος (αλλά και με την αντίστοιχη διάταξη της παραγράφου 2 του ίδιου άρθρου αναφορικά με τις λιμνοθάλασσες, τις μεγάλες λίμνες και τις εκτάσεις που προκύπτουν από την αποξήρασή τους) την δυνατότητα θεσπίσεως αποκλίσεων από τις προστατευτικές διατάξεις του άρθρου 17 με ειδικούς νόμους (βλ. και άρθρα 17 παρ. 2 του Συντάγματος του 1911, 19 παρ. 2 του Συντάγματος του 1927 και 17 παρ. 2 του Συντάγματος του 1952). Οι ειδικοί αυτοί νόμοι μπορούν να θεσπίζουν ρυθμίσεις που να αποκλίνουν από το άρθρο 17 του Συντάγματος, τόσο σχετικά με την δυνατότητα απαλλοτριώσεως των ως άνω πλουτοπαραγωγικών πηγών, χωρίς την τήρηση ή την πλήρη τήρηση των εγγυήσεων του άρθρου τούτου, όσο και αναφορικά με τον καθορισμό του περιεχομένου της ιδιοκτησίας και την έκταση των περιορισμών της που μπορούν να υπερβούν τα πιο πάνω όρια (ΣτΕ 363/1998, 966/1995, 2705/1991 κ.ά.). Με την ως άνω διάταξη του άρθρου 18 παρ. 1 του Συντάγματος, όμως, η οποία προβλέπει κατά τα προεκτεθέντα ότι «ειδικοί νόμοι ρυθμίζουν τα σχετικά με την ιδιοκτησία και τη διάθεση [μεταξύ άλλων] των ιαματικών υδάτων», δεν καθίστανται ανεπίδεκτα ιδιωτικής κτήσεως τα ιαματικά ύδατα, ούτε προσδίδεται σε αυτά εκ του Συντάγματος ο χαρακτήρας των κοινοχρήστων πραγμάτων. Ο νόμος μπορεί να προβλέψει την σύσταση και διαμόρφωση ιδιωτικών δικαιωμάτων επί των ιαματικών υδάτων, υπό την προϋπόθεση ότι λαμβάνονται τα απαραίτητα μέτρα για την διατήρηση του χαρακτήρα των ως πλουτοπαραγωγικών πηγών αλλά και ως αναπόσπαστων (από κοινού με τον περιβάλλοντα χώρο τους) στοιχείων του φυσικού περιβάλλοντος, τα οποία χρήζουν μάλιστα, λόγω της σπανιότητάς τους, ειδικής προστασίας κατά το άρθρο 24 του

Συντάγματος (βλ. ΣτΕ 1424/1990). Εξ άλλου, η προπαρατεθείσα διάταξη του άρθρου 967 του Αστικού Κώδικα, περί του κοινοχρήστου χαρακτήρα των υδάτων με ελεύθερη και αέναη ροή, δεν καταλαμβάνει τα ύδατα των αναγνωρισμένων ιαματικών πηγών, για το νομικό καθεστώς των οποίων προνοούν ειδικοί νόμοι, κατά τα προβλεπόμενα στο Σύνταγμα, σύμφωνα με τα προεκτεθέντα (ν. 2188/1920 και ήδη ν. 3498/2006). Εν πάση δε περιπτώσει, τα ιαματικά ύδατα, εφ' όσον δεσμεύονται εν όψει της εκμεταλλεύσεώς τους από λειτουργούν θεραπευτήριο, δεν αποκτούν ελεύθερη και αέναη ροή και δεν συνιστούν, ως εκ τούτου, κοινόχρηστα πράγματα κατά την έννοια της ως άνω διατάξεως του Αστικού Κώδικα. Περαιτέρω, και κατά την ισχύουσα ειδική νομοθεσία, τα ιαματικά ύδατα είναι δεκτικά ιδιωτικής κτήσεως...».

Κατά την ανωτέρω ερμηνεία των διατάξεων του άρθρου 18 παρ. 1 και 2 Σ. που υιοθετεί το Δικαστήριο, με αυτές προβλέπεται η δυνατότητα «αποκλίσεων» από τις προστατευτικές διατάξεις του άρθρου 17 Σ. Οι εν λόγω αποκλίσεις μπορεί να αφορούν τόσο τη δυνατότητα απαλλοτριώσεως των εν λόγω πλουτοπαραγωγικών πηγών, όσο και τον καθορισμό του περιεχομένου της ιδιοκτησίας, καθώς και την έκταση των περιορισμών της, «που μπορούν να υπερβούν τα πιο πάνω όρια». Ωστόσο, οι διατάξεις αυτές δεν καθιστούν ανεπίδεκτους ιδιωτικής κτήσεως τους ως άνω πλουτοπαραγωγικούς πόρους, ούτε προσδίδουν σε αυτούς τον χαρακτήρα των κοινόχρηστων πραγμάτων. Χαρακτηριστική για τα εξεταζόμενα ζητήματα είναι επίσης η ΣτΕ 2515/2013, η οποία βασίζεται σε σύμφωνη με το άρθρο 18 παρ. 1 Σ. ερμηνεία των διατάξεων του Μεταλλευτικού Κώδικα. Με έρεισμα την ερμηνευτική αυτή προσέγγιση καταλήγει στην κρίση ότι «το δικαίωμα της κυριότητας επί του εδάφους διαχωρίζεται από το δικαίωμα επί του μεταλλείου, το οποίο δύναται το Δημόσιο να παραχωρήσει σε ιδιώτη συστήνοντας υπέρ αυτού το αυτοτελές εμπράγματο δικαίωμα της μεταλλιοκτησίας... Η μεταλλιοκτησία συνεπάγεται το αποκλειστικό, πλην χρονικά περιορισμένο, δικαίωμα του μεταλλιοκτήτη να ερευνά, να εξορύσσει και να εκμεταλλεύεται όλα τα μεταλλευτικά ορυκτά που βρίσκονται εντός του παραχωρηθέντος χώρου, πάνω ή κάτω από την επιφάνεια του εδάφους, και μάλιστα, χωρίς να υποχρεούται σε αποζημίωση του ιδιοκτήτη του εδάφους... Επιτρέπεται εξάλλου η απαλλοτρίωση εδαφικής έκτασης, μετά από αίτηση της εκμεταλλεύτριας επιχείρησης, με σκοπό είτε την εκτέλεση έργων προοριζόμενων για την εκμετάλλευση των μεταλλείων είτε την προστασία των κτισμάτων ή της ζωής και της υγείας των κατοίκων που βρίσκονται στις ιδιοκτησίες αυτές και τίθενται σε κίνδυνο από τις υπόγειες ή επιφανειακές εργασίες εκμετάλλευσης... Για την απαλλοτρίωση που λαμβάνει χώρα μετά την απόκτηση του δικαιώματος της μεταλλιοκτησίας και σκοπεύει στην εξυπηρέτηση της εκμεταλλεύσεως του μεταλλείου, ο νόμος δεν ορίζει ρητά ούτε

το πρόσωπο υπέρ του οποίου αυτή κηρύσσεται ούτε, κυρίως, τον βαρυνόμενο με το κόστος της. Ενόψει όμως των ορισμών του άρθρου 17 του Συντάγματος και του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ, και η απαλλοτρίωση που κηρύσσεται με σκοπό την εξυπηρέτηση της μεταλλευτικής εκμετάλλευσης δεν μπορεί να αποκλίνει από τον κανόνα κατά τον οποίο η κυριότητα της απαλλοτριούμενης εκτάσεως περιέρχεται καταρχήν στον βαρυνόμενο με το κόστος της απαλλοτριώσεως. Επομένως, αν η απαλλοτρίωση κηρύσσεται υπέρ του Δημοσίου ή τρίτου, ο υπερού η απαλλοτρίωση υποχρεούται να καλύψει και τη σχετική δαπάνη. Αν, αντιθέτως, καλείται με την απαλλοτριωτική πράξη ο μεταλλειοκτήτης να καλύψει τη δαπάνη αυτή, τότε η απαλλοτρίωση πρέπει να κηρυχθεί υπέρ του. Δεν ασκεί δε εν προκειμένω επιρροή το γεγονός ότι η μεταλλειοκτησία παραχωρείται για χρονικώς περιορισμένο χρονικό διάστημα, ενώ η πλήρης κυριότητα είναι διαρκής, διότι, πάντως, είναι νοητή η χωριστή διατήρηση από τον μεταλλειοκτήτη της κυριότητας των ιδιωτικών εκτάσεων που απαλλοτριώθηκαν με δαπάνη του προς εξυπηρέτηση του σκοπού της μεταλλειοκτησίας, έστω και μετά την παύση της. Άλλωστε, τις εκτάσεις αυτές θα μπορούσε, αν δεν υπήρχε η δυνατότητα της απαλλοτριώσεως ή αν ο μεταλλειοκτήτης γνώριζε ότι θα υποχρεωθεί να καλύψει τη δαπάνη απαλλοτριώσεως υπέρ άλλου, να τις αποκτήσει και με απευθείας αγορά, διατηρώντας, στην περίπτωση αυτή, την κυριότητα και μετά την παύση της μεταλλειοκτησίας...».

- 28 Ενδιαφέρον παρουσιάζει επίσης η νομολογία των πολιτικών δικαστηρίων για τη διάταξη του άρθρου 18 παρ. 2 Σ. Όπως έχει ειδικότερα κριθεί, με τη διάταξη αυτή «ο Συντακτικός νομοθέτης θέλησε να αποδεσμεύσει από το αυστηρό καθεστώς προστασίας της ιδιοκτησίας του άρθρου 17 του Συντάγματος τις λιμνοθάλασσες και τις μεγάλες λίμνες, λόγω της ειδικής φύσης αυτών και της μεγάλης τους αξίας για την εθνική οικονομία και το περιβάλλον, που χρήζει προστασίας, για το λόγο αυτό έχει υπαγάγει τους χώρους αυτούς σε ειδικό καθεστώς, που ρυθμίζεται ελεύθερα από το νομοθέτη (γνωμοδότηση ΝΣΚ 200/2012, ΝΟΜΟΣ). Επομένως, για τις λιμνοθάλασσες και τις μεγάλες λίμνες, τα σχετικά με την ιδιοκτησία θέματα ρυθμίζονται μόνο με νόμο (Εφίωαν 209/2011 αδημ.) και δεν μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο δικαιοπρασιών αναγνώρισης, σύστασης, μετάθεσης και αλλοίωσης εμπραγμάτων δικαιωμάτων (ΣυμβΕφΑθ 2000/2013)... Ο αιγιαλός που χαρακτηρίζεται και από τις διατάξεις των άρθρων 967 και 968 ΑΚ, ως κοινόχρηστο δημόσιο κτήμα, αποτελεί φυσική δημόσια κτήση, δηλαδή, σε αντίθεση με τα τεχνητά κατασκευάσματα, δεν απαιτείται για την ένταξή του στη δημόσια κτήση διοικητική πράξη, αλλά λόγω της ίδιας της φύσης του, είναι δημόσιο κτήμα, σύμφωνα με γενική και αφηρημένη επιταγή του νόμου. Ο αιγιαλός, ως κοινής χρήσεως πράγμα, που ανήκει στο Δημόσιο, είναι εκτός συναλλαγής και ανεπίδεκτος χρησιμευσιότητας, εκτός αν,

λόγω προσχώσεων στην ακτή ή υποχώρησης του αιγιαλού στη θάλασσα, απέβαλε την ιδιότητά του αυτή, γιατί έπαυσε ο, για την κοινή χρήση, προορισμός του, οπότε εξακολουθεί και μετά την πρόσχωση να ανήκει στο δημόσιο, περιερχόμενος όμως εφεξής στην ιδιωτική περιουσία αυτού (ΟΛΑΠ 75/1987 ΕλλΔνη 32.1483, ΑΠ 104/2013 ΕΦΑΔ 2013/429, ΑΠ 301/2013, ΑΠ 1414/2011, ΑΠ 1334/2010, ΝΟΜΟΣ)» (ΤρΕφ Θράκης 197/2015, δημ. σε Τ.Ν.Π. ΝΟΜΟΣ).

Περαιτέρω, ειδικώς για τον θεσμό των επιτάξεων που ρυθμίζει το άρθρο 18 παρ. 3 Σ. υπάρχει εκτεταμένη νομολογία των δικαστηρίων. Ενδεικτικώς αναφέρεται η πρόσφατη ΣτΕ 1795/2022, στην οποία συμπυκνώνονται οι –εν πολλοίς πάγιες– θέσεις που υιοθετεί για το ζήτημα το Δικαστήριο. Συγκεκριμένα, σύμφωνα με τις κρίσεις της, «καθ' ερμηνεία του άρθρου 18 παρ. 3 του Συντάγματος, από την διάταξη αυτή, που αναφέρεται στην θεραπεία άμεσου κοινωνικής ανάγκης, σε συνδυασμό και προς τη φύση του μέτρου της επιτάξεως, το οποίο αποτελεί βάρος της ιδιοκτησίας, προκύπτει ότι το μέτρο τούτο συγχωρείται μόνον υπό την προϋπόθεση ότι η κοινωνική ανάγκη για την οποία επιβάλλεται είναι έκτακτη, επείγουσα και πρόσκαιρη, όχι δε μόνιμη, η οποία μπορεί να θεραπευθεί με αναγκαστική απαλλοτρίωση, εφ' όσον συντρέχουν οι προϋποθέσεις του άρθρου 17 του Συντάγματος. Και είναι μεν συνταγματικώς επιτρεπτή η επιβολή επιτάξεως για την ικανοποίηση και μόνιμης ανάγκης, όταν όμως είναι επείγουσα και επιτακτική η άμεση και πρόσκαιρη αντιμετώπισή της και μέχρις ότου, εντός ευλόγου χρόνου, η ανάγκη αυτή αντιμετωπισθεί οριστικά με αναγκαστική απαλλοτρίωση (ενδεικτικώς, ΣτΕ 2640/2000 7μ., 2263/2017, 370/2018)· σε καμία δε περίπτωση δεν μπορεί να διατηρηθεί η επίταξη πέρα από τον εύλογο αυτό χρόνο».

Συναφώς, με την –επίσης πρόσφατη– ΣτΕ 2711/2022, κρίθηκε ότι από την αναφορά του άρθρου 18 παρ. 3 Σ. «σε θεραπεία άμεσης κοινωνικής ανάγκης, σε συνδυασμό και προς την φύση της επιτάξεως, που αποτελεί βάρος της ιδιοκτησίας, προκύπτει ότι το μέτρο αυτό συγχωρείται μόνον υπό την προϋπόθεση ότι η κοινωνική ανάγκη, χάριν της οποίας επιβάλλεται, είναι έκτακτη, επείγουσα και πρόσκαιρη, όχι, δε, όταν πρόκειται για ανάγκη μόνιμη, δυναμένη να θεραπευθεί με αναγκαστική απαλλοτρίωση κατ' άρθρο 17 του Συντάγματος. Σε περίπτωση, πάντως, μόνιμης ανάγκης, η οποία είναι άμεση και επιτακτική, επιτρέπεται η επιβολή του εξαιρετικού μέτρου της επιτάξεως, μόνον, όμως, προσωρινώς, ήτοι έως ότου αντιμετωπισθεί, κατά τρόπο οριστικό και μέσα σε εύλογο, κατά τις περιστάσεις, χρόνο, η θεραπεία της ανάγκης αυτής. Και τούτο, διότι η εν λόγω ανάγκη προσλαμβάνει, για το απαιτούμενο έως την οριστική αντιμετώπισή της διάστημα, χαρακτήρα έκτακτο και πρόσκαιρο, που δικαιολογεί την προσωρινή κατάληψη της ιδιοκτησίας με το μέτρο της επιτάξεως, σε καμμία, όμως, περίπτωση δεν μπορεί η επίταξη

να διατηρηθεί πέραν του ως άνω ευλόγου χρόνου (ΣτΕ 3455-6/1998 Ολομ., 2640/2000 επταμ., 1948/2001, 1094/2005, 2750/2006, 1485, 1488, 2385/2009, 421/2012, 2263/2017, 361, 802/2018, 1527/2020). Έχει, δε, περαιτέρω κριθεί ότι οι διατάξεις των άρθρων 6 παρ. 20 περ. α΄ του ν. 2052/1992 (Α΄ 94), όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 4 παρ. 6 του ν. 2366/1995 (Α΄ 256), και 5 παρ. 2 και 3 του α.ν. 1838/1951 (Α΄ 170), καθ' ό μέρος προβλέπουν, μέχρι την συντέλεση ήδη κηρυχθείσης αναγκαστικής απαλλοτριώσεως, την επιβολή επιτάξεως ακινήτων για την άμεση εκτέλεση έργων ιδιαίτερης σημασίας για την εθνική οικονομία και την δημόσια τάξη που χρηματοδοτούνται και από κοινοτικά προγράμματα, δεν αντίκεινται στις προαναφερθείσες συνταγματικές διατάξεις. Και τούτο, ακριβώς διότι, εφ' όσον ο σκοπός της προβλεπομένης στις ως άνω νομοθετικές διατάξεις επιτάξεως, ειδικώς ως προς έργα χρηματοδοτούμενα και από κοινοτικά προγράμματα περιορισμένου χρόνου, είναι η εξασφάλιση της χρήσεως ακινήτου αναγκαίου για την κάλυψη ανάγκης, η οποία είναι μεν μόνιμη αλλά ταυτοχρόνως είναι άμεση και επιτακτική, απαιτείται, ως προϋπόθεση για την ως άνω επίταξη των αναγκαίων εκτάσεων, η προηγούμενη κήρυξη απαλλοτριώσεως (ΣτΕ 3455-6/1998 Ολομ., 2640/2000, 810/2005, 1485, 1488/2009, 383/2010, 361, 802/2018)». Ζήτημα γεννάται εν προκειμένω εάν η ανάγκη άμεσης εκτέλεσης έργων ιδιαίτερης σημασίας για την εθνική οικονομία που χρηματοδοτούνται και από κοινοτικά προγράμματα μπορεί να θεωρηθεί ως «άμεση κοινωνική ανάγκη που μπορεί να θέσει σε κίνδυνο τη δημόσια τάξη ή υγεία», κατά την έννοια της διατάξεως του άρθρου 18 παρ. 3 Σ. Η κρίση που υιοθετεί εν προκειμένω το Δικαστήριο δεν μπορεί, κατά την ορθότερη άποψη, να θεωρηθεί ορθή, τουλάχιστον στην ευρύτητα που αποδίδεται με την απόφαση. Πράγματι, ορθότερη είναι η άποψη ότι η επίταξη ακινήτου στις ανωτέρω περιπτώσεις μπορεί να βοηθεί, κατ' επίκληση του άρθρου 18 παρ. 3 Σ., ως συνταγματικά θεμιτή μόνον εφόσον το έργο αφορά κοινωνική ανάγκη, η μη άμεση εξυπηρέτηση της οποίας θα μπορούσε να θέσει σε κίνδυνο τη δημόσια τάξη ή υγεία. Για παράδειγμα, η ανέγερση νέας Νοσοκομειακής μονάδας για την άμεση νοσηλεία ασθενών σε περίοδο σοβαρής υγειονομικής κρίσης θα μπορούσε πράγματι να δικαιολογήσει την επίταξη. Αντιθέτως, η χρηματοδότηση ενός έργου από ενωσιακούς πόρους και ο κίνδυνος απώλειας των σχετικών κονδυλίων δεν μπορεί, αφ' εαυτών, να δικαιολογήσουν την επίταξη. Άλλωστε, δεν πρέπει να παραβλέπεται ότι μετά την αναθεώρηση του 2001, το άρθρο 17 παρ. 4 Σ. προβλέπει ρητώς τη δυνατότητα κατάληψης υπό απαλλοτρίωση ιδιοκτησίας πριν τον (προσωρινό ή οριστικό) προσδιορισμό της αποζημίωσης, προκειμένου να «εκτελεστούν έργα γενικότερης σημασίας για την οικονομία της Χώρας». Στην περίπτωση αυτή πρέπει πάντως να τηρούνται οι διαδικαστικές προϋποθέσεις της εν λόγω διατάξεως (δικαστική απόφαση, καταβολή

ευλόγου τμήματος της αποζημίωσης, παροχή εγγυήσεως υπέρ του δικαιούχου αυτής)⁹. Η συμπερίληψη στο συνταγματικό κείμενο της τελευταίας αυτής διατάξεως καθιστά ακόμη επιτακτικότερη την αποφυγή της διασταλτικής ερμηνείας της (εξαιρετικής) διατάξεως του άρθρου 18 παρ. 3 Σ.

Με προγενέστερη απόφαση της Ολομελείας του Δικαστηρίου (ΣτΕ Ολομ. 671/2021) 31 κρίθηκε συναφώς ότι από τη διάταξη του άρθρου 18 παρ. 3 Σ. «που αναφέρεται στη θεραπεία άμεσης κοινωνικής ανάγκης, σε συνδυασμό και προς τη φύση του μέτρου της επίταξης, το οποίο αποτελεί βάρος της ιδιοκτησίας, συνάγεται ότι το μέτρο τούτο συγχωρείται μόνο υπό την προϋπόθεση ότι η κοινωνική ανάγκη, για την οποία επιβάλλεται, είναι έκτακτη, επείγουσα και πρόσκαιρη, όχι δε ανάγκη μόνιμη, η οποία μπορεί να θεραπευθεί με αναγκαστική απαλλοτρίωση, κατά τις διατάξεις του άρθρου 17 του Συντάγματος. Αλλά και στην περίπτωση που η μόνιμη ανάγκη είναι άμεση και επιτακτική επιτρέπεται, κατά την έννοια της ως άνω συνταγματικής διατάξεως, η επιβολή του εξαιρετικού μέτρου της επίταξης προσωρινά έως ότου αντιμετωπιστεί, κατά τρόπο οριστικό και μέσα σε εύλογο, κατά τις περιστάσεις, χρόνο, η θεραπεία της μόνιμης αυτής ανάγκης. Και τούτο, διότι η ανάγκη αυτή προσλαμβάνει, για το απαιτούμενο έως την οριστική αντιμετώπισή της διάστημα, τον χαρακτήρα της έκτακτης και πρόσκαιρης ανάγκης, που δικαιολογεί την προσωρινή κατάληψη της ιδιοκτησίας με το μέτρο της επίταξης (βλ. ΣτΕ 802, 370, 361/2018, 2263/2017, 1488, 1485/2009, 2640/2000 επτ., 3454-6/1998 Ολομ. κ.ά.). Περαιτέρω, έχει κριθεί ότι θεραπεία άμεσης κοινωνικής ανάγκης δυναμένης να θέσει σε κίνδυνο τη δημοσία τάξη, κατά την αληθινή έννοια της εν λόγω διάταξης, πρέπει να θεωρηθεί και η απειλή σοβαρής διατάραξης της οικονομικής και κοινωνικής ζωής της χώρας, που μπορεί να συνίσταται και στη διατάραξη της συνεχούς και ομαλής λειτουργίας των υπό ουσιαστική έννοια δημοσίων υπηρεσιών, που εμφανίζουν αυξημένο κοινωνικό ενδιαφέρον και είναι απολύτως ουσιώδους σημασίας για τη ζωή της ολότητας. Πράγματι, ο όρος «δημόσια τάξη», στην προαναφερθείσα συνταγματική διάταξη, τίθεται υπό την ευρεία αυτού έννοια περιλαμβάνουσα, πέραν της δημόσιας ασφάλειας, και την τήρηση της θεμελιώδους για το δημόσιο δίκαιο αρχής της συνεχούς και αδιατάρακτης λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών (πρβλ. ΣτΕ 957-959/1978 Ολομ.). Ακολούθως, παγίως έχει κριθεί ότι σε καμία περίπτωση η επίταξη δεν μπορεί να διατηρηθεί πέρα από εύλογο χρόνο (βλ. ΣτΕ 802, 370/2018, 2263/2017, 421/2012, 2385, 1488/2009 κ.ά.), που κρίνεται εκάστοτε από τον ακυρωτικό δικαστή και ποικίλλει, ως προς τη διάρκεια αυτού, αναλόγως του σκοπού της επίταξεως και των εκάστοτε ειδικών συνθηκών και περιστάσεων (βλ. ΣτΕ 407/1967 Ολομ., 1514/1953 Ολομ.) δηλαδή, κατόπιν συνεκτίμησης της φύσης και της

⁹ Βλ. στο παρόν έργο την ερμηνεία του άρθρου 17 παρ. 4 Σ.

έκτασης της ανάγκης, χάριν της οποίας επιβάλλεται η επίταξη, και γενικά της υφιστάμενης πραγματικής κατάστασης, ως προς τη δυνατότητα ικανοποίησης της ανάγκης αυτής με άλλο νόμιμο και μόνιμο μέτρο και ως προς την έκταση των συνεπειών της άρσης της επίταξης (πρβλ. ΣτΕ 733/1955 Ολομ.). Δεδομένου δε ότι το μέτρο της επίταξης είναι, ως εκ του επαχθούς χαρακτήρα του γι' αυτόν στον οποίο αφορά και ενόψει του σκοπού, για τον οποίο επιτρέπεται, αποβλέποντος στη θεραπεία έκτακτης, δημόσιας ή κοινωνικής ανάγκης, μέτρο προσωρινό, πρέπει να αίρεται ευθύς μόλις εκλείψουν οι έκτακτες περιστάσεις που υπαγόρευσαν τη λήψη αυτού (βλ. ΣτΕ 3551/1981, 746/1984)». Δεν μπορεί ασφαλώς να μην σημειωθεί η εννοιολογική ευρύτητα που προσδίδει εν προκειμένω το Δικαστήριο στον όρο «δημόσια τάξη». Πρόκειται επί της ουσίας για ερμηνευτική προσέγγιση η οποία εκκινεί από την αναγνώριση απόλυτου προβαδίσματος του (εν ευρεία έννοια) δημοσίου συμφέροντος σε σχέση με το δικαίωμα της ιδιοκτησίας και δοκιμάζει τα ερμηνευτικά όρια της διάταξης. Τούτο δεν αποκλείει ωστόσο να συντρέχουν πράγματι οι προϋποθέσεις της επιτάξεως σε περιπτώσεις που διακυβεύεται η ομαλή λειτουργία μιας δημόσιας υπηρεσίας όταν όμως αυτή συνάπτεται ειδικώς με τη δημόσια τάξη ή υγεία. Τέτοια περίπτωση θα μπορούσε να θεωρηθεί, όπως ορθώς κρίθηκε με την ανωτέρω απόφαση της Ολομελείας, η δημιουργία δομών εγκατάστασης προσφύγων και μεταναστών, η λειτουργία της οποίας συνυφαίνεται ασφαλώς με τη διασφάλιση της δημόσιας τάξης και υγείας στη χώρα. Το ίδιο ισχύει σε περιπτώσεις σοβαρών και επειγόντων στρατιωτικών αναγκών (βλ. ΣτΕ 1051/2021, 1527/2020 κ.ά.). Αντιθέτως, έργα μεγάλων αυτοκινητοδρόμων και κυκλοφοριακών κόμβων δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι καλύπτουν οπωσδήποτε της απαιτήσεις του άρθρου 18 παρ. 3 Σ. (contra η ΣτΕ 361/2018), παρά μόνον όταν οι ειδικές περιστάσεις που αφορούν τα εν λόγω έργα επιτρέπουν τη συναγωγή τεκμηρίου «θεραπείας άμεσης κοινωνικής ανάγκης που μπορεί να θέσει σε κίνδυνο τη δημόσια τάξη ή υγεία». Αντίστοιχα ισχύουν στις περιπτώσεις στέγασης νηπιαγωγείων (contra η ΣτΕ 2263/2017).

- 32 Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει εξάλλου η νομολογία του ανωτάτου πολιτικού δικαστηρίου της χώρας για τις επιτάξεις. Χαρακτηριστική είναι εν προκειμένω η ΑΠ 1/2021, με την οποία κρίθηκαν τα εξής: «*Επίταξη, κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 18 παρ. 3 του Συντάγματος, είναι η προσωρινή στέρση της χρήσης και κάρπωσης ιδιοκτησίας με μονομερή πράξη του Κράτους, με σκοπό να ικανοποιηθεί κάποια έκτακτη, επείγουσα και πρόσκαιρη δημόσια ανάγκη, όπως η εκτέλεση έργων ιδιαίτερης σημασίας για την εθνική οικονομία. Στην τελευταία περίπτωση, μετά την κήρυξη της αναγκαστικής απαλλοτρίωσης και προκειμένου να αποδοθεί ελεύθερη η απαλλοτριούμενη έκταση στον ανάδοχο του έργου, επιτρέπεται η επίταξη (που παύει αυτοδικαίως με τη συντέλεση της*

απαλλοτρίωσης) και κατάληψη του ακινήτου πριν τη συντέλεση της απαλλοτρίωσης, με την καταβολή αντίστοιχης αποζημίωσης που καθορίζεται από την αρμόδια εκτιμητική επιτροπή ή από το αρμόδιο Διοικητικό Δικαστήριο. Η κατάληψη του ακινήτου λόγω επίταξης για χρόνο πέραν του εύλογου, δηλαδή εκείνου που απαιτείται για τις ανάγκες της απαλλοτρίωσης είναι, κατ' άρθρο 18 παρ. 3 του Συντάγματος, παράνομη και ο κύριος του καταληφθέντος ακινήτου δικαιούται να ασκήσει αγωγή αποζημίωσης ενώπιον των Διοικητικών Δικαστηρίων κατά τη διάταξη του άρθρου 105 του ΕισΝΑΚ. Η διαφορά αυτή, η οποία γεννάται επ' ευκαιρία της απαλλοτρίωσης και έχει ως αντικείμενο αξίωση αποζημίωσης για ζημία από παράνομη πράξη των οργάνων της διοίκησης κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους, στο πλαίσιο της διαδικασίας της απαλλοτρίωσης, δεν υπάγεται στη δικαιοδοσία των Πολιτικών Δικαστηρίων, καθόσον μετά την ισχύ του ν. 1406/1983 (11-6-1985), όλες οι διοικητικές διαφορές ουσίας, μεταξύ των οποίων και η εν λόγω διαφορά, υπάγονται πλέον, δυνάμει του άρθρου 94 παρ. 1 του Συντάγματος, στην αρμοδιότητα των τακτικών Διοικητικών Δικαστηρίων. Και να μεν με το άρθρο 17 παρ. 4 του Συντάγματος προβλέπεται ότι η αποζημίωση λόγω απαλλοτρίωσης ορίζεται από τα Πολιτικά Δικαστήρια στο πλαίσιο ενιαίας διαδικασίας για όλες τις διαφορές και υποθέσεις που σχετίζονται με την απαλλοτρίωση, πλην όμως από τη συνταγματική αυτή διάταξη, που πρέπει να ερμηνεύεται στενά, δεν συνάγεται ότι στα Πολιτικά Δικαστήρια ανατίθεται η επίλυση κάθε διαφοράς που γεννιέται με την ευκαιρία της διαδικασίας της αναγκαστικής απαλλοτρίωσης ή που συνδέεται γενικότερα με τα θέματα της αναγκαστικής απαλλοτρίωσης (ΑΕΔ 83/1997). Η αγωγή προς αποζημίωση για ζημία από παράνομη πράξη των οργάνων της διοίκησης στο πλαίσιο ή επ' ευκαιρία της διαδικασίας απαλλοτρίωσης, ως αφορώσα διοικητική διαφορά ουσίας, στηρίζεται στη διάταξη του άρθρου 105 του ΕισΝΑΚ και υπάγεται στη δικαιοδοσία των τακτικών Διοικητικών Δικαστηρίων (ΑΠ 1485/2013, ΑΠ 1045/2011, ΑΠ 1471/2009)».

Κριτική θα μπορούσε, ομοίως, να διατυπωθεί εν προκειμένω όσον αφορά την ως άνω κρίση του Δικαστηρίου, που αναγνωρίζει, κατά τρόπο γενικό, τη δυνατότητα επιτάξεως ακινήτου για την «εκτέλεση έργων ιδιαίτερης σημασίας για την εθνική οικονομία». Πράγματι, κάθε έργο που έχει ιδιαίτερη σημασία για την εθνική οικονομία δεν μπορεί, όπως σημειώθηκε, να νοηθεί ότι δικαιολογεί, αφ' εαυτού και άνευ ετέρου, την επίταξη ιδιοκτησίας, σύμφωνα με τους ορισμούς του άρθρου 18 παρ. 3 Σ. Ενδιαφέρον παρουσιάζει πάντως η κρίση του Δικαστηρίου σύμφωνα με την οποία είναι δυνατή η έγερση, ενώπιον των οικείων τακτικών διοικητικών δικαστηρίων, αγωγής αποζημίωσης, κατ' άρθρο 105 ΕισΝΑΚ, κατά του Δημοσίου, εφόσον η επίταξη από αυτό της ιδιοκτησίας διατηρηθεί πέραν του εύλογου κατά τις περιστάσεις χρόνου.

- 34** Συναφώς, έχει κριθεί ότι στις περιπτώσεις παρόδου του ευλόγου χρόνου διατήρησης της επίταξης ο κύριος του ακινήτου μπορεί να ζητήσει με αγωγή την αναγνώριση της κυριότητάς του και την απόδοσή του, καθώς και αποζημίωση για την τυχόν ζημία που έχει υποστεί από την παράνομη κατάληψη. Χαρακτηριστική είναι εν προκειμένω η ΑΠ 1266/2020, με την οποία κρίθηκε ότι «είναι επιτρεπτή η επίταξη ακινήτου μόνον όταν γίνεται για την αντιμετώπιση έκτακτων και προσωρινών αναγκών, ενώ εάν η ανάγκη είναι μόνιμη τότε πρέπει να χωρήσει αναγκαστική απαλλοτρίωση (ΑΠ 358/2012). Η επίταξη διαφέρει από την αναγκαστική απαλλοτρίωση γιατί, ενώ η τελευταία επιφέρει διαρκή στέρση της χρήσης του πράγματος και μετάθεση της κυριότητάς του σε άλλο φυσικό ή νομικό πρόσωπο, η επίταξη περιορίζεται στην προσωρινή αφαίρεση της χρήσης του πράγματος. Ο καθού η επίταξη εξακολουθεί να έχει την κυριότητα και τη νομή, ενώ την κατοχή αποκτά η διοίκηση ή ο υπέρ ου η επίταξη. Η επίταξη διέπεται κατ' αρχήν από τις διατάξεις των ειδικών νόμων και συμπληρωματικά από τις διατάξεις περί μίσθωσης, εφόσον συμβιβάζονται με την ιδιαίτερη φύση της επίταξης (ΑΠ 1144/2019, ΑΠ 480/2011). Επομένως, η κατάληψη του ακινήτου, που γίνεται με επίταξη για θεραπεία μόνιμων αναγκών, αλλά και η παράταση της χρήσεως του πράγματος πέραν του εύλογου, κατά δικαστική κρίση, χρόνου για την αντιμετώπιση μόνιμων αναγκών, κείται εκτός της έννοιας της επιτάξεως και εξομοιώνουν αυτήν με απαλλοτρίωση, για τη νομιμότητα της οποίας πρέπει να τηρηθούν οι προϋποθέσεις της κηρύξεως και συντελέσεώς της, διαφορετικά η κατάληψη του πράγματος είναι παράνομη και ο ιδιοκτήτης προστατεύεται με τις περί προστασίας της ιδιοκτησίας διατάξεις του άρθρου 17 του Συντάγματος και του άρθρου 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ (ΑΠ 71/1987, ΑΠ 633/1985). Έτσι, αν έγινε κατάληψη ακινήτου από δημόσια Αρχή χωρίς να συντρέχουν οι προϋποθέσεις για την ύπαρξη νομίμου επιτάξεως που απαιτούνται κατά το Σύνταγμα, ο κύριος του ακινήτου, μπορεί να ασκήσει τα δικαιώματά του και να ζητήσει με αγωγή του ενώπιον των τακτικών πολιτικών δικαστηρίων την αναγνώριση της κυριότητάς του, την απόδοση του ακινήτου και αποζημίωση για τη ζημία από την παράνομη κατάληψη, σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 1096-1099, 914, 297 και 298 του Αστικού Κώδικα (Ολ. ΑΠ 21/2005, ΑΠ 71/1987, ΣτΕ 3090/2009)»¹⁰.
- 35** Τέλος, ενδιαφέρον παρουσιάζει, όσον αφορά τον θεσμό της επίταξης, η ΑΠ 480/2011, με την οποία κρίθηκαν τα εξής: «Με το άρθρο 18 παρ. 3 και 5 του Συντάγματος προβλέπεται το μέτρο της επίταξης και το μέτρο της προσωρινής στέρσης της χρήσης

¹⁰ Αξίζει να επισημανθεί εν προκειμένω η διαφορετική κρίση που περιλαμβάνονται στις προαναφερόμενες αποφάσεις ΑΠ 1/2021 και ΑΠ 1266/2020 όσον αφορά τη δικαιοδοσία των δικαστηρίων για την εκδίκαση αγωγών αποζημιώσεως επί παρανόμου επιτάξεως.

και κάρπωσης της ιδιοκτησίας ως εναλλακτική μορφή περιορισμού της ιδιοκτησίας, ελάσσοнос επάχθειας σε σχέση με την απαλλοτρίωση... Επίταξη είναι η με αναγκαστικές διατάξεις στέρηση χρήσης κάποιου πράγματος από τον κύριο του, έναντι αποζημίωσης, για τις ανάγκες των ενόπλων δυνάμεων σε περίπτωση πολέμου ή επιστράτευσης ή για τη θεραπεία άμεσης κοινωνικής ανάγκης, που μπορεί να θέσει σε κίνδυνο τη δημόσια τάξη και υγεία. Η επίταξη αποτελεί αναγκαστική μίσθωση, διότι με διατάξεις αναγκαστικού δικαίου δημιουργείται από την πολιτεία σχέση μίσθωσης πράγματος. Έτσι ο κύριος του πράγματος που έχει επιταχθεί, κυρίως ακινήτου (εκμισθωτής) παραχωρεί σε αυτόν υπέρ του οποίου γίνεται η επίταξη (μισθωτή) τη χρήση του έναντι καταβολής σε αυτόν αποζημίωσης (μισθώματος) όσο χρόνο διαρκεί η κατάσταση που δημιουργήθηκε και για την θεραπεία της οποίας έχει επιβληθεί η επίταξη. Η επίταξη διαφέρει από την αναγκαστική απαλλοτρίωση γιατί, ενώ η τελευταία επιφέρει διαρκή στέρηση της χρήσης του πράγματος και μετάθεση της κυριότητάς του σε άλλο φυσικό ή νομικό πρόσωπο, η επίταξη περιορίζεται στην προσωρινή αφαίρεση της χρήσης του πράγματος. Ο καθού η επίταξη εξακολουθεί να έχει την κυριότητα και τη νομή, ενώ την κατοχή αποκτά η διοίκηση ή ο υπέρου η επίταξη. Η επίταξη διέπεται κατ' αρχήν από τις διατάξεις των ειδικών νόμων και συμπληρωματικά από τις διατάξεις περί μίσθωσης, εφόσον συμβιβάζονται με την ιδιαίτερη φύση της επίταξης. Έτσι σε περίπτωση επίταξης ο μισθωτής από τον οποίο αφαιρείται η χρήση του μισθίου, έχει δικαίωμα να μην πληρώσει μίσθωμα (άρθρο 576 ΑΚ, σε συνδυασμό με άρθρο 583 ΑΚ) και επίσης να καταγγείλει τη μίσθωση και να τη λύσει». Εντυπωσιακή πράγματι η κρίση του Δικαστηρίου που συνδέει την επίταξη με την αναγκαστική μίσθωση, γεγονός που δεν φαίνεται να απορρέει πάντως από τις διατάξεις του άρθρου 18 παρ. 3 Σ.

Περαιτέρω, όσον αφορά τον υποχρεωτικό αναδασμό (άρθρο 18 παρ. 4 Σ.), η νομολογία των δικαστηρίων μας είναι περιορισμένη, λόγω κυρίως της απουσίας κατά τη μεταπολίτευση σημαντικών προγραμμάτων αναδασμού αγροτικών εκτάσεων. Ενδιαφέρον παρουσιάζει εν προκειμένω η ΣτΕ 1240/1979¹¹, με την οποία κρίθηκε το ζήτημα της ανακλήσεως πράξεων αναδασμού λόγω μη ολοκλήρωσεως αυτών εντός ευλόγου χρόνου. Σύμφωνα με την απόφαση, «αι διατάξεις, αι οποίαι, εν όψει σχετικής προβλέψεως του συντακτικού νομοθέτου (αρθρ. 104 § τελευταία του Συντάγματος του έτους 1952, αρθρ. 18 § 4 του ισχύοντος Συντάγματος), ρυθμίζουν τους όρους, τον τρόπον και την διαδικασίαν διενεργείας του υποχρεωτικού αναδασμού κατά παρέκκλιση των προστατευτικών της ιδιοκτησίας συνταγματικών διατάξεων, ουδόλως προβλέπουν περί υποχρεωτικής ανακλήσεως της κηρυττούσης τον αναδασμόν αποφάσεως λόγω μη

¹¹ Αρμενόπουλος 1979, σελ. 949.

συντελέσεως τούτου εντός ώρισμένου χρόνου, ουδέ δύνανται να τύχουν επί του θέματος τούτου εφαρμογής αι αντίστοιχοι διατάξεις της διεπούσης τας κοινάς απαλλοτριώσεις νομοθεσίας. Καίτοι, όμως, ο αναδασμός δεν περιορίζεται υπό κανόνος επιτάσσοντος την τελείωσιν της σχετικής διαδικασίας εντός ωρισμένου χρόνου και καθιστώντας υποχρεωτική την ανάκλησίν του εν απράκτω παρόδω τούτου, ως εκ της φύσεως του εν λόγω μέτρου, επαγόμενου δέσμευσιν της ιδιοκτησίας, δημιουργείται υποχρέωσις ανακλήσεως τούτου, εφ' όσον παρετάθη επί μακρόν χρονικόν διάστημα, χωρίς να προωθηθή ή διαδικασία συντελέσεώς του, ώστε, εν όψει των ειδικών δι' εκάστην περίπτωσιν συνθηκών (ως ιδία η μεταίωσις του σκοπού του ως εκ της οριστικής διακοπής των συνδεομένων προς την επιβολήν του έργων), να συνάγεται πρόθεσις εγκαταλείψεως της πραγματώσεώς του». Επιβεβαιώνεται με τις ανωτέρω σκέψεις του Δικαστηρίου ότι οι διατάξεις του άρθρου 18 Σ., που εισάγουν παρεκκλίσεις από τους ορισμούς του άρθρου 17 Σ., δεν θέτουν τις ιδιοκτησίες που αφορούν εκτός του πεδίου εφαρμογής του τελευταίου, αλλά επεκτείνουν τα όρια της ευχέρειας του κοινού νομοθέτη να θέτει περιορισμούς σε αυτές. Ο κανόνας της προστασίας του δικαιώματος της ιδιοκτησίας «επανέρχεται» όταν δεν εκπληρώνεται εντός ευλόγου χρόνου ο σκοπός της δεσμεύσεως ή του περιορισμού της, που επιβλήθηκαν, κατ' εφαρμογήν των ορισμών του άρθρου 18 Σ., για την εξυπηρέτηση των –εκεί ειδικώς προβλεπομένων– λόγων δημοσίου συμφέροντος.

- 37 Τέλος, αξιοσημείωτη για τα εξεταζόμενα ζητήματα είναι η νομολογία των ανωτάτων δικαστηρίων της χώρας αναφορικώς με την απαγόρευση κηρύξεως αναγκαστικής απαλλοτριώσεως των ιδιοκτησιών που αναφέρονται ειδικώς και εξαντλητικώς στις διατάξεις της παραγράφου 8 του άρθρου 18 Σ. Χαρακτηριστική είναι εν προκειμένω η ΣτΕ 4451/2012, με την οποία κρίθηκε περίπτωση ρυμοτομικής δεσμεύσεως ακινήτου φερομένου ως ανήκοντος στο Πατριαρχείο Αλεξανδρείας. Σύμφωνα με την κρίση του Δικαστηρίου, «από τις αυξημένης τυπικής ισχύος διατάξεις για την προστασία της ιδιοκτησίας δεν απορρέει απαγόρευση χαρακτηρισμού ακινήτου ως κοινόχρηστου χώρου κατά την πολεοδομική νομοθεσία και, συνεπώς, πρέπει να απορριφθεί ως αβάσιμος και ο λόγος εφέσεως, με τον οποίο προβάλλεται ότι η ανωτέρω διάταξη του Γ.Π.Σ. του Δήμου Αθηναίων είναι ανίσχυρη διότι έρχεται σε αντίθεση προς τα άρθρα 17 παρ. 1 και 2 του Συντάγματος και προς το άρθρο 1 του πρόσθετου πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ». Τούτο δε, ανεξαρτήτως του γεγονότος ότι οι όροι της δωρεάς του ακινήτου στο υπόψη Πατριαρχείο «οι οποίοι δεν έχουν ερμηνευθεί με απόφαση αρμόδιου πολιτικού δικαστηρίου, δεν έχουν αποτελέσει, ως πραγματικό στοιχείο, αντικείμενο παρεμπόπτουσας κρίσης της Διοίκησης. Εξάλλου, η ευθεία κρίση ως προς το περιεχόμενο του δικαιώματος του Πατριαρχείου Αλεξανδρείας στο επίμαχο ακίνητο με βάση την ανωτέρω

σύμβαση δωρεάς, προς το οποίο συναρτάται το ζήτημα αν το ακίνητο αυτό εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 18 παρ. 8 του Συντάγματος, δεν ανήκει στο ακυρωτικό δικαστήριο, στο οποίο υπόκειται ο έλεγχος της νομιμότητας και πληρότητας της αιτιολογίας της σχετικής παρεμπόδισης κρίσης της Διοίκησης, διότι ο προσδιορισμός του περιεχόμενου δικαιοπραξίας ιδιωτικού δικαίου και των ειδικότερων όρων της δεν αποτελεί ερμηνεία κανόνα δικαίου αλλά διαπίστωση και εκτίμηση πραγματικού στοιχείου του φακέλου. Κατά συνέπεια, ορθώς, έστω και με άλλη αιτιολογία, το διοικητικό εφετείο απέρριψε τον ισχυρισμό, τον οποίο είχε προβάλει η παρεμβαίνουσα, ήδη εκκαλούσα, περί αντισυνταγματικότητας της επίμαχης ρύθμισης του Γ.Π.Σ., επικαλούμενη δικαίωμα κυριότητας του Πατριαρχείου Αλεξανδρείας στο επίμαχο ακίνητο βάσει της ανωτέρω δωρεάς». Αξίζει να αναφερθεί ότι το Δικαστήριο αποφεύγει εν προκειμένω να κρίνει επί του –σε κάθε περίπτωση κρίσιμου– ζητήματος εάν η προβλεπόμενη στο άρθρο 18 παρ. 8 Σ. απαγόρευση απαλλοτρίωσης καταλαμβάνει και τις ρυμοτομικές «απαλλοτριώσεις». Κατά την ορθότερη πάντως άποψη, στην περίπτωση αυτή δεν κωλύεται η επιβολή ρυμοτομικής δεσμεύσεως, αφού αυτή δεν συνιστά, κατά την έννοια των άρθρων 17 παρ. 2 και 18 παρ. 8 Σ., «απαλλοτρίωση», αλλά δραστικό περιορισμό της ιδιοκτησίας, ο οποίος επιβάλλεται στο ακίνητο για λόγους που αφορούν την προστασία του οικιστικού περιβάλλοντος.

Ενδιαφέρον παρουσιάζει επίσης η ΑΠ 1305/1988¹², με την οποία κρίθηκαν τα εξής: «Στο άρθρο 18 παρ. 8 του Συντάγματος που ισχύει, ορίζεται, εκτός άλλων, ότι δεν επιτρέπεται να απαλλοτριωθεί η περιουσία της Ιερής Μονής του Σινά, η οποία βρίσκεται στην Ελλάδα. Από τη διάταξη αυτή όμως δεν συνάγεται, ότι δεν υπόκειται σε παραγραφή η αξίωση της αποζημιώσεως της παραπάνω Μονής, για απαλλοτρίωση ακινήτου της, που έγινε πριν από την έναρξη της εφαρμογής του Συντάγματος του 1975, υπό το κράτος άλλου συνταγματικού κειμένου, το οποίο δεν περιελάμβανε διάταξη όμοια με την πιο πάνω. Περαιτέρω, ούτε με τη διάταξη αυτή, ούτε με άλλη όμοια δημιουργείται σχέση «μειζονος» και «ελάσσονος» προστατευομένων αγαθών, μεταξύ του θεσπιζόμενου με την άνω διάταξη «αναπαλλοτριώτου» και της αξιώσεως προς αποζημίωση που προαναφέρθηκε, ώστε να συναχθεί ερμηνευτικώς, ότι με την απαγόρευση της απαλλοτριώσεως ακινήτων της Ι. Μονής Σινά απαγορεύεται και η παραγραφή της αξιώσεως αυτής. Εξάλλου δεν είναι αντίθετη προς το Σύνταγμα η διάταξη του άρθρου 39 παρ. 1 του α.ν. 1731/1939, κατά την οποία μετά πενταετία από του τελεσιδίκου προσδιορισμού της αποζημιώσεως ή της δημοσιεύσεως στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως της καταθέσεως της προσωρινής ή οριστικής μονάδας αποζημιώσεως, που έγινε στο Ταμείο Παρακαταθηκών

¹² ΝοΒ 1989, σελ. 430.

και Δανείων, παραγράφεται η αξίωση εκείνου, ο οποίος προβάλλεται ως δικαιούχος της αποζημιώσεως, προς απόληψή της, εκτός αν δικαιούχος είναι το Δημόσιο ή άλλο νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου. Το γεγονός, ότι με τη διάταξη αυτή οι Μονές που βρίσκονται στην Ελλάδα και είναι νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου έχουν διαφορετική μεταχείριση από την Ι.Μ. Σινά, η οποία βρίσκεται εκτός Ελλάδας και δεν είναι νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου της Ελληνικής Πολιτείας, δεν περιάγει τη διάταξη αυτή σε αντίθεση προς τη συνταγματική αρχή της ισότητας κατά το άρθρο 4 του Συντάγματος, με την οποία καθιερώνεται, όχι μόνο η ισότητα των Ελλήνων ενώπιον του νόμου, αλλά και η έναντι τούτων ισότητα του νόμου, δεσμεύεται δε ο νομοθέτης, ο οποίος, κατά τη ρύθμιση ουσιαστών όμοιων πραγμάτων, σχέσεων ή καταστάσεων και κατηγοριών προσώπων, δεν μπορεί να νομοθετεί κατά διάφορο μεταχείριση τούτων, με το να εισάγει εξαιρέσεις και να κάνει διακρίσεις, εκτός αν η διάφορη αυτών μεταχείριση επιβάλλεται από λόγους γενικότερου κοινωνικού ή δημόσιου συμφέροντος, η συνδρομή των οποίων υπόκειται στον έλεγχο των δικαστηρίων. Και τούτο, γιατί η διάταξη του άρθρου 39 παρ. 1 του α.ν. 1731/1939 μεταχειρίζεται ομοιόμορφα τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου και δεν κάνει διακρίσεις υπέρ άλλων Ι. Μονών του Εξωτερικού και σε βάρος της Ι.Μ. Σινά».

IV. ΣΥΝΟΨΗ

- 39 Οι διατάξεις του άρθρου 18 Σ. αφορούν (με εξαίρεση την παράγραφο 8) ειδικές περιπτώσεις ιδιοκτησιών, που επιδέχονται δραστικότερων περιορισμών λόγω της στενής τους σύνδεσης με την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος. Τούτο δεν συνεπάγεται ωστόσο την πλήρη εξαίρεσή τους από το κανονιστικό περιεχόμενο του ατομικού δικαιώματος της ιδιοκτησίας, όπως αυτό κατοχυρώνεται στο άρθρο 17 Σ. Στις περιπτώσεις του άρθρου 18 καταλείπονται ευρύτερα –σε σχέση με το άρθρο 17– περιθώρια ευχέρειας του κοινού νομοθέτη να επιβάλλει περιορισμούς, χωρίς όμως αυτό να σημαίνει ότι θεσπίζεται απόλυτη ελευθερία του κατά τον καθορισμό του είδους και του περιεχομένου τους.
- 40 Οι διατάξεις του άρθρου 18 Σ. επιβάλλεται, ως εισάγουσες παρεκκλίσεις από τον κανόνα του άρθρου 17 Σ., να ερμηνεύονται στενά, δεν επιτρέπεται δε η επεκτατική ερμηνεία τους κατά τρόπο ώστε να καταλαμβάνονται έτερες ή παρόμοιες περιπτώσεις σε σχέση με αυτές που το ίδιο άρθρο ρυθμίζει εξαντλητικώς. Ο εφαρμοστής του Συντάγματος οφείλει πράγματι, σεβόμενος τις δικαιοκτικές και αξιακές σταθμίσεις επί των οποίων βάσισε ο συντακτικός νομοθέτης τις ρυθμίσεις αυτές, να αναγνωρίσει ευρύτερα περιθώρια ευχέρειας του κοινού νομοθέτη κατά τον καθορισμό των περιορισμών στην ιδιοκτησία, καθώς και το προβάδισμα στο δημόσιο συμφέρον, χωρίς ωστόσο να

αναιρείται ο κανόνας της προστασίας του ατομικού δικαιώματος της ιδιοκτησίας και χωρίς να μετατρέπεται η εν λόγω ευχέρεια σε αυθαιρεσία. Εξάλλου, είναι σαφές ότι εάν ο κοινός νομοθέτης επιδίωκε την ολοσχερή άρση του προστατευτικού πλαισίου που διασφαλίζει το δικαίωμα της ιδιοκτησίας στις ειδικές περιπτώσεις του άρθρου 18 (παρ. 1-7) θα το όριζε ρητά και δεν θα κατέλειπε στον κοινό νομοθέτη τη θέσπιση ειδικών ρυθμίσεων για τις ιδιοκτησίες αυτές. Επιφύλαξη υπέρ του νόμου δεν ισοδυναμεί άλλωστε με αποκλεισμό από το πεδίο προστασίας του δικαιώματος που κατοχυρώνει το ίδιο το συνταγματικό κείμενο και, μάλιστα, σε ένα ατομικό δικαίωμα, όπως αυτό της ιδιοκτησίας, που εγγράφεται στον ιστορικό, αξιακό και φιλοσοφικό πυρήνα του συνταγματικού φιλελευθερισμού.