

26 Ιουνίου, 1991

[ΝΙΚΗΤΑΣ, Δ/στής]

ΑΝΑΦΟΡΙΚΑ ΜΕ ΤΟ ΑΡΘΡΟ 146 ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ

ΕΛΕΝΗ ΜΕΣΤΑΝΑ ΚΑΙ ΑΛΛΟΙ,

Αιτητές,

v.

ΔΗΜΟΤΙΚΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΑΘΗΝΑΙΟΥ,

Καθ' ων η αίτηση.

(Υπόθεση Αρ. 553/90).

Αναγκαστική Απαλλοτρίωση — Σκοπός απαλλοτρίωσης — Ο Περί Αναγκαστικής Απαλλοτριώσεως Νόμος (Ν.15/62) — Άρθρο 3(2) (Π) — Αποτελεί σκοπό για τον οποίο επιτρέπεται Αναγκαστική Απαλλοτρίωση η επίτευξη ή η προαγωγή των σκοπών των δημοτικών αρχών — Νόμιμα το Δημοτικό Συμβούλιο Αθηνών προέβη σε απαλλοτρίωση οικοπέδων για ανέγερση αίθουσας πολλαπλής χρήσης.

5

Αναγκαστική Απαλλοτρίωση — Έλεγχος διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης — Κακή χρήση διακριτικής ευχέρειας όταν δεν επιλέγεται η ολιγότερο επαχθής ή ζημιογόνα λύση — Το Δημοτικό Συμβούλιο Αθηνών κατέληξε στην απόφασή του λαμβάνοντας υπόψη κριτήρια που δικαιολογούσαν την επιλογή της ιδιοκτησίας των αιτητών.

10

Το Ανώτατο Δικαστήριο, απορρίπτοντας την προσφυγή, αποφάσισε ότι:

(1) Η αναγκαστική απαλλοτρίωση για να είναι συνταγματικά επιτρεπτή πρέπει να αποβλέπει στην επίτευξη δημόσιας ωφέλειας. Μεταξύ των σκοπών για τους οποίους επιτρέπεται η επιβολή αναγκαστικής απαλλοτρίωσης περιλαμβάνεται και "η επίτευξη ή η προαγωγή των σκοπών των δημοτικών αρχών" σύμφωνα με το άρθρο 3(2)(Π) του Περί Αναγκαστικής Απαλλοτριώσεως Νόμου (Ν.15/62). Το Συμβούλιο έδρασε νόμιμα στα πλαίσια των διαδικασιών και εξουσιών που ορίζει ο νόμος.

15

20

(2) Όλες οι ενέργειες της διοίκησης με τις οποίες συντελείται η απαλλοτρίωση υπόκεινται σε ακυρωτικό έλεγχο για υπέρβαση των ανωρων ορίων της διακριτικής εξουσίας που έχει στον τομέα αυτό. Υπάρχει κακή χρήση της διακριτικής ευχέρειας όταν η διοίκηση δεν επιλέγει την ολιγότερο επαχθή ή ζημιογόνα λύση.

25

5 Από τα στοιχεία του φακέλλου προκύπτει ότι η απόφαση λήφθηκε λαμβανομένης υπόψη της ανάγκης για ανέγερσή της αίθουσας και της καταλληλότητας των οικοπέδων των αιτητών. Το Συμβούλιο προέβη σε έρευνα και κατέληξε στην απόφασή του έχοντας υπόψη κριτήρια που δικαιολογούσαν την επιλογή της ιδιοκτησίας των αιτητών. Επιπλέον οι αιτητές είχαν αρκετή ακίνητη περιουσία. Όσον αφορά τις οικονομικές συνέπειες αυτές σταθμίστηκαν και κρίθηκε από το Συμβούλιο πως ήταν απόλυτα δικαιολογημένο να υποστεί τη δαπάνη.

10 *Η προσφυγή απορρίπτεται χωρίς έξοδα.*

Αναφερόμενες υποθέσεις:

*Glyki and Another v. The Municipal Corporation of Famagusta (1967) 3 C.L.R. 677.*

*Alakati Investment v. Republic (1973) 3 C.L.R. 255.*

15 *Tikkiris v. Electricity Authority of Cyprus (1970) 3 C.L.R. 291.*

*Pissas (No.2) v. The Republic (1966) 3 C.L.R. 784.*

*Chrysochou Bros. v. Cyprus Telecommunications Authority and another (1966) 3 C.L.R. 482.*

*Γεωργίου ν. Δημοκρατίας (Προσφυγή Αρ. 291/88, ημερ. 7.4.90).*

20 *Παυλίδου ν. Δημοκρατίας (Προσφυγές Αρ. 208/89, 209/89 ημερ. 30.7.90).*

*Τσιάππα ν. Δημοκρατίας (1991) 4 Α.Α.Δ. 1098.*

*Lordos and Others v. Republic (1974) 3 C.L.R. 447.*

### Προσφυγή.

25 Προσφυγή εναντίον της απόφασης του καθ' ου η αίτηση με την οποία απαλλοτριώθηκαν πέντε οικόπεδα των αιτητών στην Αθηαίνου.

*Α. Ποιητής, για τον αιτητή.*

ε

*Α. Πετουφάς, για τον καθ' ου η αίτηση.*

30 *Cur. adv. vult.*

ΝΙΚΗΤΑΣ, Δ. ανάγνωσε την ακόλουθη απόφαση. Η

προσφυγή στρέφεται εναντίον διατάγματος απαλλοτριώ-  
σης το οποίο εκδόθηκε από το Δημοτικό Συμβούλιο Αθη-  
αίνου. Το διάταγμα δημοσιεύθηκε στην Επίσημη Εφημερί-  
δα στις 22/6/90. Αφορά πέντε εγκεκριμένα οικοπέδα σε  
κεντρική περιοχή της Αθηνών. Η απαλλοτριώση έγινε 5  
για ανέγερση αίθουσας πολλαπλής χρήσης.

Στη διάρκεια της διαδικασίας διευκρινίστηκε πως η αι-  
τήτρια 1 δεν έχει δικαίωμα κυριότητας σε κανένα από τα  
επίδικα οικοπέδα. Μετά από τη διαπίστωση αυτή και  
ύστερα από σχετικό διάβημα του δικηγόρου της, η προ- 10  
σφυγή της απορρίφθηκε. Τέσσερα από τα οικοπέδα είναι  
ιδιοκτησία των αιτητών 2 και 3. Το πέμπτο, με αρ. 532/2/8,  
ανήκει σε τρίτο πρόσωπο που δεν αμφισβήτησε δικαστικά  
το κύρος του διατάγματος. Έτσι η αναθεώρηση περιορίζε-  
ται στα κτήματα που είναι ιδιοκτησία των αιτητών 2 και 15  
3.

Η απόφαση του Συμβουλίου να κηρύξει την περιου-  
σία των αιτητών απαλλοτριωτέα λήφθηκε ομόφωνα στις  
28/7/88, αφού προηγουμένως δεν τελεσφόρησαν οι προ- 20  
σπάθειες να επιτύχει εκούσια μεταβίβασή της από τους  
ιδιοκτήτες με ιδιωτική πώληση. Της απόφασης προηγήθη-  
κε διεξοδική συζήτηση, όπως συνάγεται από το σχετικό  
πρακτικό. Η αντίθεση των αιτητών σε αυτή εκδηλώθηκε με  
αλλεπάλληλα διαβήματά τους. Ο αιτητής 2 παρέστη σε συ- 25  
νεδρίαση του Συμβουλίου και εξέφρασε τις απόψεις του,  
που διατύπωσε και εγγράφως. Ακολούθησε επιστολή του  
δικηγόρου τους πάνω στο ίδιο ζήτημα. Απάντησε ο Δή-  
μαρχος εξηγώντας λεπτομερειακά γιατί τα κτήματα των  
αιτητών κρίθηκαν σαν τα πιο κατάλληλα. Αργότερα, το 30  
Μάρτιο του 1989, ο αιτητής 2 παραπονέθηκε με επιστολή  
του στο Υπουργό Εσωτερικών, που συνοδευόταν από έκ-  
θεση εκτιμητή ακινήτων. Στην έκθεση διαπιστώνεται πως  
υπήρχαν άλλα κτήματα, που περιγράφει, με τα οποία θα  
μπορούσε να εξυπηρετηθεί εξίσου ο σκοπός της απαλλο- 35  
τριώσης με χαμηλότερη μάλιστα δαπάνη, γιατί πρόκειται  
για χωράφια και όχι οικοπέδα. Το έγγραφο τελικά διαβι-  
βάστηκε στο Συμβούλιο ως το αρμόδιο όργανο. Έγιναν  
και άλλες προσπάθειες από τους αιτητές για μεταίωση της

απόφασης, αλλά δεν χρειάζεται ιδιαίτερη μνεία σε αυτές. Φτάνει να λεχθεί πως όλη η σχετική αλληλογραφία βρίσκεται στο διοικητικό φάκελο, τεχμ. Ν.

5 Παρά τις διαμαρτυρίες των αιτητών το Συμβούλιο δεν μεταπεισθηκε. Στις 9/3/90 προχώρησε σε δημοσίευση γνωστοποίησης απαλλοτρίωσης, εκφράζοντας έτσι τη βούληση του να αποκτήσει την περιουσία. Οι αιτητές υπέβαλαν ένσταση σύμφωνα με τη διαδικασία ενστάσεων από θιγόμενους ιδιοκτήτες, την οποία προβλέπει το άρθρο 4 του

10 νόμου περί Αναγκαστικής Απαλλοτρίωσης αρ. 15/62. Η ένσταση είναι το συνημμένο Θ στην αγόρευση του δικηγόρου των αιτητών. Σε αυτή γίνεται εισήγηση για τρεις άλλους χώρους σαν πιο κατάλληλους για την ανέγερση της αίθουσας. Μας χρειάζεται εδώ μια παρένθεση. Τα οικοπέδα των αιτητών συνορεύουν με την αυλή του Γυμνασίου και των Δημοτικών Σχολείων Αθηναίων. Η αίθουσα προορίζεται κυρίως για εκδηλώσεις των σχολείων αυτών. Συγκεκριμένα υποδείχθηκε χωράφι πίσω από το Νοσοκομείο της πόλης και άλλη έκταση απέναντι από το Γυμνάσιο.

20 Σαν άλλη πρόσφορη λύση εισηγήθηκαν την αυλή των σχολείων. Η αυλή, που έχει έκταση 6 οικοπέδων, αποκτήθηκε το 1961 από την οικογένεια των αιτητών με ιδιωτική συμφωνία. Στην ένσταση δόθηκε επίσης έμφαση στο γεγονός πως λόγω της εισβολής οι αιτητές απώλεσαν έκταση 189

25 στρεμμάτων.

Η ένσταση των αιτητών, που ουσιαστικά επαναλαμβάνει τις θέσεις που είχαν εκφράσει κατά καιρούς, εξετάστηκε σε συνεδρίαση του Συμβουλίου στις 26/4/90, αλλά απορρίφθηκε. Σαφείς απαντήσεις στα εγερθέντα ζητήματα

30 δίνει το Συμβούλιο και στην επιστολή του ημερ. 27/4/90 προς τον Επαρχο Λάρινακας (συνημμένο ΙΑ) μέσω του οποίου απεστάλησαν οι ενστάσεις. Η ολοκλήρωση της διαδικασίας με δημοσίευση του διατάγματος απαλλοτρίωσης στις 22/6/90 προκάλεσε την κατάθεση της κρινόμενης

35 αίτησης.

Ο πρώτος λόγος της προσφυγής είναι πως ο σκοπός και οι λόγοι της απαλλοτρίωσης, που σύμφωνα με το

άρθρο 4 του νόμου αποτελούν ουσιώδη στοιχεία της απόφασης, πάσχουν. Επομένως είναι νομικά διαβλητή η ίδια η πράξη και υπόκειται σε ακύρωση. Η εισήγηση όμως δεν ολοκληρώνεται. Δικαιολογείται δε η παρατήρηση πως είναι αόριστη και επομένως δεν επιδέχεται δικαστική εκτίμηση. 5

Εν πάση περιπτώσει θα προχωρήσω να σχολιάσω σύντομα τα παραπάνω δύο στοιχεία. Για να είναι συνταγματικά επιτρεπτή η αναγκαστική απαλλοτρίωση πρέπει να αποβλέπει στην επίτευξη δημόσιας ωφέλειας: άρθρο 23.4 (α) του συντάγματος. Η έννοια της δημόσιας ωφέλειας καθορίζεται από το νόμο: άρθρο 23.4(β). Κατά το άρθρο 3 (2) (π) του νόμου αρ. 15/62 μεταξύ των σκοπών για τους οποίους επιτρέπεται η επιβολή αναγκαστικής απαλλοτρίωσης περιλαμβάνεται και η "επίτευξη ή η προαγωγή των σκοπών των δημοτικών αρχών". Στην υπόθεση *Nioni Glyki & Another v. The Municipal Corporation of Famagusta* (1967) 3 C.L.R. 677, η ανέγερση πολιτιστικού μεγάρου από το Δήμο Αμμοχώστου θεωρήθηκε πως εμπίπτει στις σχετικές πρόνοιες της νομοθεσίας περί Δήμων ως και του άρθρου 3(2) (π). Τόσο ο σκοπός όσο και οι λόγοι της απόφασης εξειδικεύονται στη γνωστοποίηση απαλλοτρίωσης (συνημμένο Η) όπως ορίζει το άρθρο 4 του νόμου. 10  
15  
20

"Με το παρόν γνωστοποιείται ότι η ακίνητη ιδιοκτησία που περιγράφεται στον Πίνακα που παρατίθεται πιο κάτω είναι αναγκαία για τους ακόλουθους σκοπούς δημόσιας ωφέλειας, δηλ. για την επίτευξη και προαγωγή των σκοπών των Δημοτικών Αρχών και η απαλλοτρίωσή της επιβάλλεται για τους πιο κάτω λόγους, δηλ. για την ανέγερση αίθουσας πολλαπλής χρήσεως." 25  
30

Είναι λοιπόν φανερό πως το Συμβούλιο έδρασε νόμιμα στα πλαίσια των διαδικασιών και εξουσιών που ορίζει ο νόμος, αφού συμμορφώθηκε με τις επιταγές του συντάγματος και του νόμου (*Alakati Investment v. Republic* (1973) 3 C.L.R. 255). 35

5 Παραμένει προς εξέταση το ουσιαστικό παράπονο των αιτητών. Η μομφή είναι πως το Συμβούλιο δεν προέβη, προκριματικά και πριν προχωρήσει σε απαλλοτρίωση, σε δέουσα έρευνα. Το επιχείρημα έχει δύο πτυχές (1) πως δεν ερεύνησε την πιθανότητα ύπαρξης άλλων διαθέσιμων κτημάτων, που κατά βάση στηρίχθηκε στις κατά καιρούς προτάσεις των αιτητών και που ήδη διέγραψα σε αδρές γραμμές και (2) δεν υπολογίστηκαν οι οικονομικές επιπτώσεις.

10 Οι διατάξεις του άρθρου 23 του Συντάγματος αναγνωρίζουν το δικαίωμα ιδιοκτησίας σαν ένα από τα βασικά ατομικά δικαιώματα, κατοχυρώνοντας και προστατεύοντας το απέναντι στη διοίκηση και τον κοινό νομοθέτη. Οι ίδιες διατάξεις καθορίζουν τα όρια άσκησης του δικαιώματος ως και τις προϋποθέσεις προσβολής του με αναγκαστική απαλλοτρίωση. Έτσι όλες οι ενέργειες της διοίκησης με τις οποίες συντελείται η απαλλοτρίωση υπόκεινται σε ακυρωτικό έλεγχο για υπέρβαση των ακραίων ορίων της διακριτικής εξουσίας που έχει στον τομέα αυτό. *Tikkiris v. Electricity Authority of Cyprus* 1970) 3 C.L.R. 291.

20 Υπάρχει κακή χρήση της διακριτικής ευχέρειας σε κάθε περίπτωση που η διοίκηση δεν επιλέγει μεταξύ των προσφερόμενων λύσεων την ολιγότερο επαχθή ή ζημιογόνα. *Pissas (No. 2) v. The Republic* (1966) 3 C.L.R. 784. Αυτό εξυπακούει πως έγινε έρευνα για ανεύρεση των στοιχείων που είναι δυνατό να ασκήσουν επίδραση στην ορθή επιλογή. Το νομολογιακό μας δίκαιο βρίθει με περιπτώσεις που εφαρμόστημε η αρχή αυτή: βλέπε για παράδειγμα *Chrysochou Bros v. Cyprus Telecommunications Authority & Another* (1966) 3 C.L.R. 482 και *Nioni Glyki*, ανωτέρω.

30 Οι αρχές που διέπουν την άσκηση της εξουσίας για απαλλοτρίωση εφαρμόστηκαν από τη νομολογία με συνέπεια και σταθερότητα. Πρόσφατα παραδείγματα αποτελούν οι αποφάσεις 291/88 *Γεωργίου ν. Δημοκρατίας* ημερ. 7/4/90, 208/89 και 209/89 *Λουκία Παυλίδου ν. Δημοκρατίας* ημερ. 30/7/90 και 290/90 *Χρίστου Τσιάππα ν. Δημοκρατίας* (1991) 4 Α.Α.Δ. 1098. Υπογραμμίζω από την τελευταία υπόθεση την εξής σχετική παρατήρηση στη σελ. 1106:

"Όπως η νομολογία καταδεικνύει, το πεδίο για αμφισβήτηση των επιλογών της αρμόδιας αρχής για εκπλήρωση του συγκεκριμένου στόχου, είναι πολύ περιορισμένο....."

Από τα στοιχεία του φακέλου προκύπτει ότι η απαλλοτριώση στην προκειμένη περίπτωση αποφασίστηκε αφού ελήφθη υπόψη η ανάγκη για ανέγερση της αίθουσας και κρίθηκε πως τα οικοπέδα των αιτητών ήταν τα καταλληλότερα. Και αυτό διότι η απαλλοτριώση οποιουδήποτε από τα προταθέντα ακίνητα, που βρίσκονται σε κάποια απόσταση από τα σχολεία, θα δημιουργούσε πρόβλημα ασφάλειας των μαθητών που έπρεπε να διακινούνται σε κεντρικούς δρόμους πριν φτάσουν στην αίθουσα. 5

Ανεξάρτητα από αυτό η έκταση γης κοντά στο νοσοκομείο προοριζόταν για τη δημιουργία δημοτικού πάρκου, οι δε εναρκτηρίες εργασίες είχαν ήδη προγραμματισθεί να αρχίζουν σύντομα. Η ανέγερση της αίθουσας (διαστάσεων 40Χ50 μέτρων) στην αυλή του σχολείου, όπως εισηγήθηκαν οι αιτητές, παρουσίαζε σοβαρό μειονέκτημα. Θα είχε σαν αποτέλεσμα την καταστροφή του γηπέδου του σχολείου, καθώς επίσης και του αθλητικού στίβου, που ήταν και ο μοναδικός σε όλη την κοινότητα. Ενώ διαπιστώθηκε από την καταμέτρηση των διαστάσεων του πως το γήπεδο απέναντι από το γυμνάσιο δεν ήταν αρκετά μεγάλο για να χωρέσει τέτοια αίθουσα. 15

Έχει γίνει φανερό από την προηγηθείσα ανάλυση πως το Συμβούλιο ερεύνησε τις δυνατότητες για την πραγμάτωση ενός σκοπού, δηλαδή, την ανέγερση αίθουσας πολλαπλής χρήσης που ο νόμος έχει αναγάγει σε σκοπό δημόσιας ωφέλειας και κατέληξε στην απαλλοτριώση έχοντας υπόψη κριτήρια που δικαιολογούσαν την επιλογή της ιδιοκτησίας των αιτητών. Πρέπει να αποσαφηνιστεί πως δεν είναι η μοναδική περιουσία τους. Παρά την απώλεια από την Τουρκική εισβολή, για την οποία εκφράζει ένας τη συμπάθεια του, οι αιτητές διατηρούν, όπως επεσήμανε το Συμβούλιο, αρκετή ακίνητη περιουσία στην ελεύθερη περιοχή. Αναφορικά με τη δαπάνη της απαλλοτριώσης 30

προκύπτει από την αλληλογραφία που αντάλλαξαν οι διά-  
δικοι και τα στοιχεία του φακέλου πως το Συμβούλιο είχε  
5 πάντοτε υπόψη του το ψηλότερο κόστος απόκτησης της  
περιουσίας των αιτητών, αλλά αφού στάθμισε και τις οι-  
κονομικές συνέπειες κρίθηκε απόλυτα δικαιολογημένο να  
10 υποστεί τη δαπάνη. (βλέπε *Lordos and Others v. Republic*  
(1974) 3 C.L.R. 447).

Για τους παραπάνω λόγους η αίτηση απορρίπτεται. Η  
απόφαση, στην έκταση που αφορά τους αιτητές, επικυρώ-  
10 νεται στο σύνολό της. Δεν επιδικάζονται έξοδα.

*Προσφυγή απορρίπτεται χωρίς έξοδα.*