**695/1986 ΣΤΕ (ΟΛΟΜ) ( 72051)**

ΑΡΜ/1986 (1105), ΝΟΒ/1986 (945)

Προστασία περιβάλλοντος. Προστασία ιδιοκτησίας. Σχέδια πόλεων. Οροι

και περιορισμοί δομήσεως σε περιοχές που εμφανίζουν φυσικό ενδιαφέρον.

Περιορισμοί δομήσεως σε περιοχή της Ζακύνθου όπου είναι τόπος κατοικίας

της θαλάσσιας χελώνας Caretta-Caretta. Συνταγματικότητα του περιορισμού

της ιδιοκτησίας.

ΣτΕ 695/1986 (ολ.)

Επειδή εκ του άρθρου 24 παρ. 2 του Συντάγματος, ορίζοντος ότι η

χωροταξία και πολεοδομία υπόκεινται εις την ρύθμισιν του κράτους,

συνάγεται μεν ότι το κράτος οφείλει να καταρτίση γενικόν χωροταξικόν

σχέδιον της χώρας ή χωροταξικά σχέδια κατά μείζονας περιοχάς, εντεύθεν

όμως ουδόλως έπεται ότι μέχρι της καταρτίσεως των σχεδίων τούτων

αποκλείεται η επί τη βάσει των παγίων εξουσιοδοτικών διατάξεων των

άρθρων 9, 10 παρ. 2, 11, 14 και 17 του ν.δ. της 17.7.1923 έκδοσις π.δ.

περί καθορισμού όρων δομήσεως εις περιοχάς εκτός σχεδίων πόλεων, όταν ο

καθορισμός ούτος κρίνεται εν τω μεταξύ και εν όψει τοπικών ή ειδικών

συνθηκών απαραίτητος. Διότι η σύνταξις γενικωτέρας χωροταξικής μελέτης

περί του προσφόρου τρόπου χρήσεως και αναπτύξεως της γης υποδεικνύεται

από τον συνταγματικόν νομοθέτην ως μακροπρόθεσμος προγραμματισμός, ο

οποίος δεν αναστέλλει τας εν τω μεταξύ επιβαλλομένας εκ τοπικών

συνθηκών ειδικάς πολεοδομικάς ρυθμίσεις, ιδίως όταν αύται υπαγορεύονται

εξ ανάγκης εγκαίρου επεμβάσεως προς προστασίαν του φυσικού

περιβάλλοντος ή έλεγχον της οικοδομικής δραστηριότητος. `Ενεκα δε των

ιδίων λόγων, η έκδοσις τοιούτων π.δ. δεν δύναται να θεωρηθή ως χωρούσα

καθ` υπέρβασιν των εξουσιοδοτήσεων των ως άνω παγίων εξουσιοδοτικών

διατάξεων του ν.δ/τος της 17.7.1923, αφού μάλιστα κατά την έννοια των

διατάξεων τούτων, ερμηνευομένων εν συνδυασμώ προς το άρθρον 24 παρ. 2

του Συντάγματος, η προστασία του φυσικού περιβάλλοντος περιλαμβάνεται

μεταξύ των κριτηρίων τα οποία διέπουν τον καθορισμόν όρων δομήσεως.

Κατά συνέπειαν είναι απορριπτέος ως αβάσιμος ο περί του αντιθέτου λόγος

ακυρώσεως. Αν και κατά την γνώμην ενός μετά ψήφου μέλους του

δικαστηρίου η θέσις περιορισμών δομήσεως εις ορισμένην περιοχήν

προϋποθέτει ότι εις την περιοχήν αυτήν θα ήτο δυνατόν να αναπτυχθεί

δομική δραστηριότης. Αν όμως τοιαύτη δραστηριότης είναι ανεπίτρεπτη

λόγω του ιδιαιτέρου καθεστώτος της περιοχής απορρέοντος εκ των φυσικών

ή επικτήτων χαρακτηριστικών της γνωρισμάτων τα οποία υπάγουν ταύτην εις

τας προστατευτικάς διατάξεις των άρθρων 10 παρ. 1, 24, και 17 του

Συντάγματος, ήτοι αν πρόκειται περί αρχαιολογικού χώρου, δάσους ή

δασικής εκτάσεως, περιοχής απολύτου προστασίας κλπ. Δεν είναι επιτρεπτή

η υπό τύπον θεσπίσεως "περιορισμών", μικροτέρων ή μεγαλυτέρων,

εξαίρεσις της εν λόγω περιοχής από τας διαληφθείσας προστατευτικάς

διατάξεις η εφαρμογή των οποίων θα απέκλειε πάσαν δόμησιν ότι και εντός

του πλαισίου του εις το μέλλον τυχόν συναχθησομένου ευρυτέρου

χωροταξικού σχεδιασμού όστις νοείται ως αναγκαίως συμπορευόμενος προς

τας ως άνω συνταγματικάς επιταγάς τας οποίας δεν δύναται να παραβιάση.

Επειδή, κατά την παγίαν νομολογίαν του Δικαστηρίου τούτου, η

συνταγματική προστασία της ιδιοκτησίας δεν αποκλείει την διά νόμου

επιβολήν περιορισμών εις το περιεχόμενον και την έκτασιν του

δικαιώματος της κυριότητος, εφ` όσον οι περιορισμοί ούτοι θεσπίζονται

χάριν της προστασίας δημοσίου συμφέροντος επί τη βάσει αντικειμενικών

κριτηρίων και δεν καθιστούν αδρανή την ιδιοκτησίαν εν σχέσει προς τον

προορισμόν της. Εν προκειμένω, ως προκύπτει εκ των στοιχείων του

φακέλλου, οι επίμαχοι όροι και περιορισμοί δομήσεως εις τα περί ων

πρόκειται περιοχάς του κόλπου Λαγανά της νήσου Ζακύνθου και τας πλησίον

αυτού κειμένας νησίδας υπεβλήθησαν προς ανάσχεσιν της ραγδαίας

πολεοδομικής υποβαθμίσεως του κόλπου τούτου και προς προστασίαν

σημαντικών τόπων αναπαραγωγής της θαλασσίας χελώνης "Caretta - Caretta"

εις τας αμμώδεις ακτάς του ιδίου κόλπου. Χάριν των σκοπών αυτών εκρίθη

απαραίτητος, μέχρι της καταρτίσεως του γενικού πολεοδομικού σχεδίου

Ζακύνθου, ο καθορισμός, αυτόθι, ειδικών χρήσεων, χαμηλών συντελεστών

δομήσεως και ζωνών αυστηρής προστασίας του ειρημένου σπανίου φυσικού

είδους, απειλουμένου με εξαφάνισιν εκ της περαιτέρω τουριστικής

αναπτύξεως της περιοχής. Με αυτά τα δεδομένα και εν όψει του γεγονότος

ότι η επίδικος ρύθμισις αφορά εις περιοχάς εκτός σχεδίων πόλεων, αι

οποίαι, ως εκ της φύσεώς των, έχουν ως προορισμόν την αγροτικήν κλπ.

εκμετάλλευσιν και όχι την αστικήν (οικοδομικήν) τοιαύτην οι επίμαχοι

όροι, επιβληθέντες ως οιονεί ασφαλιστικόν μέτρον χάριν προδήλου

δημοσίου συμφέροντος, ως είναι ο έλεγχος της πολεοδομικής αναπτύξεως

της περιοχής και κυρίως την προστασίαν του φυσικού περιβάλλοντος δεν

δύνανται να θεωρηθούν ότι συνιστούν υπέρμετρον βάρος της ιδιοκτησίας

της αιτούσης, μη ανεκτόν υπό του άρθρου 17 του Συντάγματος. Επομένως, ο

περί του αντιθέτου λόγος της αιτήσεως είναι απορριπτέος ως αβάσιμος.

Επειδή, ως προκύπτει εκ του φακέλλου, η μικρά νησίς "Μαραθωνήσι",

κειμένη πλησίον της ακτής, ενετάχθη επί τη βάσει των μορφολογικών

(φυσικών) χαρακτηριστικών της, επαρκώς περιγραφομένων εις τα στοιχεία

του φακέλλου, εις την Ζώνην Ι αυστηράς προστασίας του ειρημένου φυσικού

είδους (θαλασσίας χελώνης Caretta - Caretta), διότι η βόρεια αμμώδης

παραλία της νησίδος είναι εκ των κυρίων τόπων ωοτοκίας της χελώνης

ταύτης και, κατά την ανέλεγκτον τεχνικήν κρίσιν της Διοικήσεως, η

αναπαραγωγή της θαλασσίας χελώνης δεν συμβιβάζεται με την τουριστικήν ή

οικιστικήν ανάπτυξιν πλησίον των περιοχών αναπαραγωγής. Με αυτά τα

δεδομένα η επιβολή αυστηροτέρων όρων δομήσεως εις την Ζώνην Ι, ένθα

οι κύριοι τόποι ωοτοκίας της χελώνης Caretta - Caretta, έναντι των

λοιπών ζωνών (ΙΙ και ΙΙΙ) δεν συνιστά ρύθμισιν αντιβαίνουσαν προς το

άρθρον 4 του Συντάγματος. Εξ άλλου, κατά τα προεκτεθέντα, η προστασία

του ειρημένου είδους, εμπίπτουσα εις την προστασίαν του φυσικού

περιβάλλοντος, την οποίαν επιτάσσει το άρθρον 24 του Συντάγματος,

αποτελεί νόμιμον κριτήριον καθορισμού όρων δομήσεως. Τέλος, ο

καθορισμός ούτος, αποτελών κανονιστικήν ρύθμισιν, δεν χρήζει

αιτιολογίας. Επομένως, οι περί του αντιθέτου λόγου ακυρώσεως είναι

απορριπτέοι ως αβάσιμοι. Αν και κατά την γνώμην του ως άνω μέλους του

δικαστηρίου μετά ψήφου, το προσβαλλόμενον προεδρικόν διάταγμα είναι μη

νόμιμον και ακυρωτέον διότι παρέχει όρους δομήσεως - έστω περιωρισμένης

- εις περιοχήν εις την οποίαν ως εκ της ιδιότητός της ως δασικής (βλ.

έγγραφον Διευθύνσεως Δασών υπ` αριθμ. Γ 1202/10.3.1972 και από

25.2.1983 γνωμοδότησιν της Φυσικομαθηματικής Σχολής Πανεπιστημίου

Αθηνών) και των φυσικών της χαρακτηριστικών ως υγροβιοτόπου (περιοχή

αναπαραγωγής μοναδικού είδους θαλασσίας χελώνης) δεν είναι δεκτική

οιασδήποτε οικιστικής ή τουριστικής αναπτύξεως ουδέ οιασδήποτε δομικής

δραστηριότητος, πλην των τυχόν αναγκαίων τεχνικών έργων τα οποία

ενδεχομένως απαιτούνται ακριβώς διά την μείζονα προστασίαν του

περιβάλλοντος χώρου (βλ. και υπ` αριθμ. ΓΧΙΙ/2659/28.2.1980 πράξιν του

Εθνικού Συμβουλίου Χωροταξίας και Περιβάλλοντος - ΦΕΚ 486 Β` - διά της

οποίας η ως άνω νησίς και η περιοχή Γέρακα Ζακύνθου υπήχθησαν εις

ιδιαίτερον προστατευτικόν καθεστώς κατ` εφαρμογήν του άρθρου 24 παρ. 1

του Συντάγματος). Πράγματι το άρθρον 24 εν συνδυασμώ προς το άρθρον 117

του Συντάγματος, επιβάλλον την προστασίαν του περιβάλλοντος και υπάγον

υπό ιδιαίτερον νομικόν καθεστώς τόσον τα δημόσια όσον και τα ιδιωτικά

δάση (ΣΕ 89/1981) δεν περιορίζεται εις απλήν υπόδειξιν προς τον κοινόν

νομοθέτην αλλά θεσπίζει δεσμευτικόν κανόνα ευθέως καλύπτοντα τας

περιπτώσεις εκείνας κατά τας οποίας η διαφύλαξις των μορφολογικών

στοιχείων μιας περιοχής, διαπιστουμένων υπό του δικαστού κατά την

έρευναν της υποθέσεως, συνεπάγεται την απόλυτον αδυναμίαν εφαρμογής

νομοθετικών διατάξεων αι οποίαι ενδεχομένως επιτρέπουν την δόμησιν εις

άλλας περιοχάς της Χώρας, μη υφισταμένου ουδέ αναγνωριζομένου υπό του

Συντάγματος φυσικού τινός δικαιώματος προς οικοδόμησιν οιασδήποτε

εκτάσεως εντός της επικρατείας. Αντιθέτως, εφ` όσον εν προκειμένω

προκύπτει εκ των στοιχείων του φακέλλου ότι πρόκειται περί δασικής

εκτάσεως και δη της κατηγορίας του άρθρου 4 παρ. 1 στοιχ. α` του ν.

998/1979 (δάση και δασικαί εκτάσεις αι οποίαι παρουσιάζουν ιδιαίτερον

επιστημονικόν και οικολογικόν κλπ. ενδιαφέρον) ουδεμία δόμησις είναι

επιτρεπτή, ουδέ καν περιορισμένη ως υπολαμβάνει η Διοίκησις προβαίνουσα

εις έκδοσιν τοιούτου διατάγματος (βλ. και άρθρον 49 παρ. 3 του ν.

998/1979) αλλ` επιβάλλεται η διατήρησις του φυσικού περιβάλλοντος

αμεταβλήτου, επερχομένης άλλως προσβολής εννόμου αγαθού ευθέως

προστατευομένου υπό του Συντάγματος. Η τοιαύτη αντιμετώπισις της

υποθέσεως δεν δύναται, τέλος να θεωρηθή ότι εξέρχεται των ορίων του

εννόμου συμφέροντος της αιτούσης εταιρίας η οποία προσβάλλει το

προκείμενον διάταγμα από της απόψεως ότι δεν θέτει ευνοϊκότερους όρους

δομήσεως, διότι η κυριότης επί της νησίδος Μαραθωνήσι έχει αναγνωρισθή

ως ιδιωτική κυριότης επί δασικής εκτάσεως κατά τας διατάξεις του

δασικού κώδικος (βλ. απόφασιν Υπουργού Γεωργίας 54231/1421/26.5.1972)

της φύσεως και της εκτάσεως του εννόμου συμφέροντος της εν λόγω

εταιρίας προσδιοριζομένων ακριβώς εκ του χαρακτήρος τούτου της

ιδιοκτησίας της.

Επειδή η μεν διαπίστωσις της ανάγκης προστασίας των τόπων ωοτοκίας

της θαλασσίας χελώνης Caretta - Caretta από τας δυσμενείς συνεπείας που

έχει ως προς αυτήν την ανάγκην η τουριστική και οικιστική ανάπτυξις,

στηρίζεται εις στοιχεία του φακέλλου (βλ. ιδίως την υπ` αριθμ.

708/28.11.1983 γνωμοδότησιν του ΚΣΧΟΠ), η δε εκτίμησις της ανάγκης

αυτής και του ενδεδειγμένου τρόπου καλύψεώς της ανήκει εις την

ουσιαστικήν κρίσιν της Διοικήσεως. Επομένως, ο μεν λόγος, δι` ου

προβάλλεται πλάνη περί τα πράγματα, είναι απορριπτέος ως αβάσιμος, ο δε

λόγος, δι` ου αμφισβητείται η ανωτέρω ουσιαστική κρίσις της Διοικήσεως,

είναι απορριπτέος ως απαράδεκτος.

Επειδή ο λόγος καθ` ον δεν δεν ελήφθη εν προκειμένω η γνωμοδότησις

του Συμβουλίου Δημοσίων `Εργων, είναι απορριπτέος προ παντός ως

αβάσιμος. Διότι, κατ` άρθρον 85Α του π.δ. 17.7.1923, η γνωμοδότησις

αύτη δεν είναι απαραίτητος εις τας περιπτώσεις καθορισμού όρων δομήσεως

και επιβολής περιορισμών εις την χρήσιν οικοδομών, ως συμβαίνει εν

προκειμένω.