Αριθμός 695/1986

ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΝ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ

ΕΝ ΟΛΟΜΕΛΕΙΑ

Συγκείμενον εκ των μελών αυτού Θ. Κουρουσοπούλου, Προέδρου, Μ. Μουζουράκη, Μ. Δεκλερή, Σ. Νικολάου, Κ. Μ. Χαλαζωνίτη, Β. Μποτοπούλου, Σ. Γιάγκα, Σ. Σπηλιωτοπούλου, Χ. Μακρίδη, Κ. Γ. Χαλαζωνίτη, Χρ. Γεραρή, Γ. Δεληγιάννη, Ν. Παπαδημητρίου, Συμβούλων της Επικρατείας, Ιω. Μαρή και Ευδ. Γαλανού, Παρέδρων του Συμβουλίου της Επικρατείας.

Συνεδριάσαν δημοσία εν τω ακροατηρίω του τη 17η Ιανουαρίου 1986, παρούσης και της Γραμματέως του Συμβουλίου Σ. Κεχαγιά, ίνα δικάση την κατωτέρω εκτιθεμένην υπόθεσιν επί τη από 4ης Ιουνίου 1984 αιτήσει:

τ η ς εν Αθήναις εδρευούσης (....) ανωνύμου εταιρίας υπό την επωνυμίαν "....", παραστάσης δια του πληρεξουσίου του δικηγόρου Επ. Σπηλιωτοπούλου (Α.Τ. 2629/1986), δυνάμει πληρεξουσίου,

κ α τ ά του Υπουργού Χωροταξίας, Οικισμού και Περιβάλλοντος, παραστάντος δια του Ευτ. Κουρογένη, Συμβούλου της Διοικήσεως,

π ε ρ ί ακυρώσεως του από 19.3.1984 Προεδρικού διατάγματος "Περί καθορισμού ζωνών δόμησης στις περιοχές Λαγανά, Καλαμάκι, Σεκάνια, Δάφνη, Γέρακα και νησίδες Πελούζο και Μαραθωνήσι της νήσου Ζακύνθου και καθορισμού όρων και περιορισμών δόμησης" (ΦΕΚ 260/13.4.84 τ. Δ') και πάσης άλλης συναφούς πράξεως ή παραλείψεως.

Α κ ο ύ σ α ν του Εισηγητού, Συμβούλου της Επικρατείας Μ. Δεκλερή, αναγνόντος και αναπτύξαντος την έκθεσιν αυτού.

Α κ ο ύ σ α ν του πληρεξουσίου της αιτούσης εταιρίας, αναπτύξαντος και προφορικώς τους λόγους της υπό κρίσιν αιτήσεως και αιτησαμένου την παραδοχήν αυτής και του αντιπροσώπου του Υπουργού, αιτησαμένου την απόρριψιν ταύτης.

Ι δ ό ν τ α σ χ ε τ ι κ ά έ γ γ ρ α φ α

Σκεφθέν κατά τον Νόμον

Επειδή δια την κρινομένην αίτησιν κατεβλήθησαν τα νόμιμα τέλη και το παράβολον (γραμμ. 1991763-5, 1007130, 541171/84). Με την αίτησιν αυτήν ζητείται παραδεκτώς η ακύρωσις του Π.Δ. της 19.4/13.4.1984 περί καθορισμών ζωνών και όρων δομήσεως εις τας περιοχάς Λαγανά, Καλαμάκι, Σεκάνια, Γέρακα και εις τας νησίδας Πελούζο και Μαραθωνήσι της νήσου Ζακύνθου (ΦΕΚ 260 Δ').

Επειδή δια του προσβαλλομένου Διατάγματος, εκδοθέντος επί τη βάσει των άρθρων 9, 10 παρ. 2, 11, 14, 17 και 85 Α του Ν.Δ. της 17.7.1923, εις τας ως άνω περιοχάς που ευρίσκονται εκτός του εγκεκριμένου ρυμοτομικού σχεδίου της νήσου Ζακύνθου, καθωρίσθησαν τρεις ζώναι δομήσεως, οριοθετούμεναι κατά τα ειδικώτερον εμφαινόμενα εις το συνοδεύον το διάταγμα σχετικόν διάγραμμα (άρθρον 1, παρ. 1). Εκ των ζωνών τούτων εις την πρώτην και δευτέραν επετράπη μόνον η ανέγερσις κατοικιών (άρθρον 1, παρ. 2), τα δε ελάχιστα όρια εμβαδού και διαστάσεων των γηπέδων ωρίσθησαν εις μεν την Ζώνην 1 40.000 τ.μ., εις δε την Ζώνην 2 20.000 τ.μ. (άρθρον 2). Περαιτέρω, ωρίσθη ότι δια την ανέγερσιν κατοικιών εις την Ζώνην 1 η μεγίστη επιφάνεια της οικοδομής δεν επιτρέπεται να υπερβαίνη τα 60 τ.μ., ότι επί του γηπέδου επιτρέπεται η ανέγερσις μόνον μιας μονορόφου οικοδομής και ότι το ύψος της οικοδομής ταύτης δεν επιτρέπεται να υπερβαίνη τα 4 μέτρα από την επιφάνειαν του φυσικού εδάφους (άρθρ. 3, παρ. 1). Δια την ανέγερσιν κατοικιών εις την Ζώνην 2 εφαρμόζονται αι διατάξεις του Π.Δ. της 6.10.1978 περί των όρων δομήσεως εκτός σχεδίου πόλεως (άρθρ. 3, παρ. 2). Τέλος, εκτός των ανωτέρω όρων επεβλήθησαν και άλλοι περιορισμοί δομήσεως, ισχύοντες και εις τας τρεις ζώνας, μεταξύ δε τούτων περιορισμός, καθ' όν τα κτίσματα εις την Ζώνην 1 ανεγείρονται εις απόστασιν 150 μ. από την γραμμήν του χειμερίου κύματος και εις την Ζώνην 2 εις απόστασιν τουλάχιστον 100 μ. από την ιδίαν γραμμήν (άρθρ. 4, παρ. 1).

Επειδή η αιτούσα εταιρία, έχουσα ως σκοπόν την ανέγερσιν και εκμετάλλευσιν ξενοδοχειακών εγκαταστάσεων εις την νησίδα Μαραθωνήσι, της οποίας φέρεται ως έχουσα και την ιδιοκτησίαν και η οποία (νησίς) εμπίπτει εις την Ζώνην δομήσεως 1 του ειρημένου διατάγματος, νομιμοποιείται προδήλως εις την άσκησιν της υπό κρίσιν αιτήσεως.

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/των 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 πολεομικάς ρυθμίσεις, ιδίως όταν αύται υπαγορεύονται εξ ανάγκης εγκαίρου επεμβάσεως προς προστασίαν του φυσικού περιβάλλοντος ή έλεγχον της οικοδομικής δραστηριότητος. Ένεκα δε των ιδίων λόγων, η έκδοσις τοιούτων Π. Δ/των δεν δύναται να θεωρηθή ως χωρούσα καθ' υπέρβασιν των εξουσιοδοτήσεων των ως άνω παγίων εξουσιοδοτικών διατάξεων του Ν.Δ. της 17.7.1923, αφού μάλιστα, κατά την έννοιαν 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 ωρισμένην περιοχήν προϋποθέτει ότι εις την περιοχήν αυτήν θα ήτο δυνατόν να αναπτυχθή δομική δραστηριότης. Αν όμως τοιαύτη δραστηριότης είναι ανεπίτρεπτος 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 18, παρ. 1, 24 και 117 του Συντάγματος (ήτοι αν πρόκειται περί αρχαιολογικού χώρου, δάσους ή δασικής εκτάσεως, περιοχής απολύτου προστασίας κ.λπ.) 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 έτι και εντός του πλαισίου του εις το μέλλον τυχόν συνταχθησομένου 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 δια 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 τας περί ων πρόκειται περιοχάς του κόλπου Λαγανά της Νήσου Ζακύνθου και τας πλησίον αυτού κειμένας νησίδας επεβλήθησαν 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 γης, 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 σχεδίου πόλεων, αι οποίαι, ως εκ της φύσεώς των, έχουν ως προορισμό την αγροτικήν κ.λπ. 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 1 αυστηράς προστασίας του ειρημένου φυσικού είδους (θαλασσίας χελώνης "CARETTA-CARETTA"), διότι η βορεία 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 1, ένθα οι κύριοι τόποι ωοτοκίας της θαλασσίας 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 φυσικού 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 λόγοι 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 περέχει 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 Φησικομαθηματικής 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 δια 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' - δια 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 (Σ.Ε. 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 διατάξεως 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 κ.λπ. 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 εταιρείας η οποία προσβάλλει το προκείμενον διάταγμα από της απόψεως ότι δεν θέτει ευνοϊκωτέρους 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 εταιρείας 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 Κ.Σ.Χ.Ο.Π.), η δε εκτίμησις της ανάγκης αυτής και του ενδεδειγμένου τρόπου καλύψεώς της ανήκει εις την ουσιαστικήν κρίσιν της Διοικήσεως. Επομένως, ο μεν λόγος, δι' ού προβάλλεται πλάνη περί τα πράγματα, είναι απορριπτέος ως αβάσιμος, ο δε λόγος, δι' ού αμφισβητείται η ανωτέρω ουσιαστική κρίσις της Διοικήσεως, είναι απορριπτέος ως απαράδεκτος.

Επειδή ο λόγος, καθ' όν δεν ελήφθη εν προκειμένω η γνωμοδότησις του Συμβουλίου Δημοσίων Έργων, είναι απορριπτέος προ παντός ως αβάσιμος. Διότι, κατ' άρθρον 85 Α του Ν.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.

Επειδή οι δια του υπομνήματος επί της αιτήσεως το πρώτον προβαλλόμενοι νομικοί και πραγματικοί ισχυρισμοί είναι απορριπτέοι ως απαράδεκτοι.

Διά ταύτα

Απορρίπτει την υπό κρίσιν αίτησιν.

Διατάσσει την κατάπτωσιν του παραβόλου.

Επιβάλλει εις βάρος της αιτούσης την δικαστικήν δαπάνην του Δημοσίου εκ δραχμών εννέα χιλιάδων (9.000).

Εκρίθη και απεφασίσθη εν Αθήναις τη 23η Ιανουαρίου 1986, εδημοσιεύθη δ' αυτόθι τη 7η Μαρτίου ιδίου έτους.

Ο Πρόεδρος Η Γραμματεύς