Αριθμός 3645/2009

ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ

ΤΜΗΜΑ Ε

Συνεδρίασε δημόσια στο ακροατήριό του στις 10 Ιανουαρίου 2007, με την εξής σύνθεση: Π. Ν. Φλώρος, Αντιπρόεδρος, Προεδρεύων, σε αναπλήρωση του Προέδρου του Τμήματος, που είχε κώλυμα, Α. Θεοφιλοπούλου, Α. Ράντος, Ι. Μαντζουράνης, Μ. - Ελ. Κωνσταντινίδου, Σύμβουλοι, Ρ. Γιαννουλάτου, Δ. Βασιλειάδης, Πάρεδροι. Γραμματέας η Γ. Σακελλαρίου, Γραμματέας του Ε΄ Τμήματος.

Για να δικάσει την από 9 Μαΐου 2005 αίτηση:

της ....., κατοίκου Αττικής (....), η οποία παρέστη με τη δικηγόρο Βασιλική Τσιάτα (Α.Μ. 15570), που τη διόρισε με πληρεξούσιο,

κατά των Υπουργών: 1) Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων, ο οποίος παρέστη με τον Κ. Βαρδακαστάνη, Πάρεδρο του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους και 2) Πολιτισμού, ο οποίος παρέστη με τον Π. Δημόπουλο, Πάρεδρο του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους.

Με την αίτηση αυτή η αιτούσα επιδιώκει να ακυρωθεί το από 8-3-2005 Προεδρικό Διάταγμα περί «καθορισμού Ζώνης Οικιστικού Ελέγχου (Ζ.Ο.Ε.), κατωτάτου ορίου κατάτμησης και λοιπών όρων και περιορισμών δόμησης στην εκτός εγκεκριμένου ρυμοτομικού σχεδίου και εκτός ορίων οικισμών προϋφιστάμενων του έτους 1923 περιοχή του Δήμου Μυκονίων Νήσου Μυκόνου (Ν. Κυκλάδων)» ΦΕΚ 243/8.2.2005 και κάθε άλλη σχετική πράξη ή παράλειψη της Διοικήσεως.

Η εκδίκαση άρχισε με την ανάγνωση της εκθέσεως της Εισηγήτριας, Συμβούλου Μ.Ε. Κωνσταντινίδου.

Κατόπιν το δικαστήριο άκουσε την πληρεξούσια της αιτούσας, η οποία ανέπτυξε και προφορικά τους προβαλλόμενους λόγους ακυρώσεως και ζήτησε να γίνει δεκτή η αίτηση και τους αντιπροσώπους των Υπουργών, οι οποίοι ζήτησαν την απόρριψή της.

Μετά τη δημόσια συνεδρίαση το δικαστήριο συνήλθε σε διάσκεψη σε αίθουσα του δικαστηρίου κ α ι

Α φ ο ύ μ ε λ έ τ η σ ε τ α σ χ ε τ ι κ ά έ γ γ ρ α φ α

Σ κ έ φ θ η κ ε κ α τ ά τ ο Ν ό μ ο

1. Επειδή, για την άσκηση της υπό κρίση αιτήσεως έχει καταβληθεί το νόμιμο παράβολο (ειδικά γραμμάτια παραβόλου 2384509, 1725213/2005).

2. Επειδή, με την αίτηση αυτή ζητείται η ακύρωση του από 7-3-2005 προεδρικού διατάγματος (ΦΕΚ 243Δ/8-3-2005), με τον τίτλο «Καθορισμός Ζώνης Οικιστικού Ελέγχου (Ζ.Ο.Ε.) κατωτάτου ορίου κατάτμησης και λοιπών όρων και περιορισμών δόμησης στην εκτός εγκεκριμένου ρυμοτομικού σχεδίου και εκτός ορίων οικισμών προϋφισταμένων του έτους 1923 περιοχή του Δήμου Μυκονίων Νήσου Μυκόνου (Ν. Κυκλάδων) και των νησίδων Αγ. Γεώργιος (Μπάου), Καβουρονήσι, Μαρμαρονήσι, Μόλες, Τραγονήσι, Χταπόδια, Πρασονήσια, Βαρβούλακας, Καλαφακιώνα και Λαζαρονήσι», κατά το μέρος που αφορά τον καθορισμό χρήσεων γης και όρων και περιορισμών δόμησης στην περιοχή που χαρακτηρίζεται ως «περιοχή προστασίας φυσικού τοπίου» (περιοχή με στοιχεία (2.3α6) 3 του άρθρου 3 Κεφ. Ζ΄).

3. Επειδή, η αιτούσα, η οποία, με το από 27-7-2006 υπόμνημά της προς το Δικαστήριο, υποστηρίζει ότι εκ παραδρομής αναγράφεται στο δικόγραφο της αιτήσεως ακυρώσεως και των προσθέτων λόγων ότι η ιδιοκτησία της στη θέση «Άγιος Πέτρος» της Κτηματικής Περιφέρειας της πρώην Κοινότητας Άνω Μεράς Μυκόνου βρίσκεται στην περιοχή υπό στοιχεία 2.2στ.2 του άρθρου 3 Κεφ. Δ΄ (γεωργοκτηνοτροφική), ενώ εμπίπτει στην περιοχή (2.3α6) 3 του άρθρου 3 Κεφ. Ζ΄, η οποία έχει χαρακτηρισθεί ως περιοχή προστασίας φυσικού τοπίου, με έννομο συμφέρον ασκεί την κρινόμενη αίτηση, καθ΄ ο μέρος προβάλλει λόγους ακυρώσεως οι οποίοι αφορούν την περιοχή στην οποία βρίσκεται η ιδιοκτησία της, υποστηρίζοντας ότι με τις επίδικες ρυθμίσεις αποκλείεται η δυνατότητα δόμησης του ακινήτου της.

4. Επειδή, η κρινόμενη αίτηση, κατατεθείσα στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 9-5-2005, την εξηκοστή δεύτερη ημέρα από τη δημοσίευση του προσβαλλομένου π.δ/τος στις 8-3-2005 στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, ασκείται εμπροθέσμως, εφόσον η εξηκοστή και εξηκοστή πρώτη ημέρα ήταν εξαιρετέες ως αργίες (Σάββατο και Κυριακή).

5. Επειδή, από τις διατάξεις των παρ. 1, 2 και 6 του άρθρου 24 καθώς και των άρθρων 79 παρ. 8 και 106 παρ. 1 του Συντάγματος προκύπτει ότι η πολιτεία είναι υποχρεωμένη να προβεί σε χωροταξική οργάνωση της χώρας, η οποία θα διασφαλίζει την προληπτική και κατασταλτική προστασία του πολιτιστικού και φυσικού περιβάλλοντος, τους άριστους δυνατούς όρους διαβίωσης του πληθυσμού και την οικονομική ανάπτυξη στα πλαίσια της αρχής της αειφορίας (βιώσιμης ανάπτυξης). Ουσιώδη όρο για τη βιώσιμη ανάπτυξη αποτελούν τα ολοκληρωμένα χωροταξικά σχέδια (εθνικό, περιφερειακό, ειδικά, βλ. άρθρα 6, 7, 8 του ν. 2742/1999, Α’ 207). Με τα σχέδια αυτά, με βάση την ανάλυση των δεδομένων και την πρόγνωση των μελλοντικών εξελίξεων, τίθενται οι μακροπρόθεσμοι στόχοι της οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης εν αναφορά προς το φυσικό περιβάλλον και την διαφύλαξη των φυσικών πόρων. Με τον σχεδιασμό αυτό εναρμονίζονται όλοι οι άλλοι σχεδιασμοί. Ο χωροταξικός σχεδιασμός διέπεται από τις αρχές της ισόρροπης σχέσης μεταξύ πυκνοκατοικημένου και υπαίθριου χώρου, της διασφάλισης υγιεινών συνθηκών διαβίωσης στο σύνολο των περιοχών, της ισόρροπης ανάπτυξης σε μέσα υποδομής, της προστασίας της φύσης και του τοπίου, της πρόληψης της βλάβης του περιβάλλοντος, της διαφύλαξης των ελεύθερων χώρων ως χώρων αναψυχής καθώς και της διαφύλαξης των πρώτων υλών. Στηριζόμενα στις πιο πάνω αρχές τα χωροταξικά σχέδια αναφέρονται στην εξέλιξη του πληθυσμού και τις συνθήκες απασχόλησης, στη διάρθρωση των οικισμών και των ελεύθερων χώρων, στα δίκτυα συγκοινωνιών και λοιπών υποδομών, στην ενέργεια καθώς και στη διαχείριση των υδάτων και των στερεών και υγρών αποβλήτων.

6. Επειδή, σημαντικό στοιχείο του φυσικού περιβάλλοντος είναι τα ευπαθή ή ευαίσθητα οικοσυστήματα, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνονται και τα μικρά νησιά, τα οποία χαρακτηρίζονται από την ενότητα και τη λιτή συμμετρία του τοπίου τους και τη στενή αλληλεξάρτηση των ανθρωπογενών συστημάτων (δημογραφικού, πολιτιστικού, κοινωνικοοικονομικού κ.λπ.) και του φυσικού περιβάλλοντος, με συνέπεια να είναι ιδιαίτερα ευάλωτα σε εξωγενείς παρεμβάσεις. Ουσιώδεις όρος για την προστασία των μικρών νησιών είναι τα ειδικά χωροταξικά σχέδια, τα οποία, δεδομένου ότι τα νησιά είναι δεκτικά μόνο ήπιας ανάπτυξης, πρέπει να προβλέπουν και να διατάσσουν στο χώρο των νησιών μόνο εκείνες τις μορφές ανάπτυξης που είναι συμβατές με την αρχή της διατήρησης αμείωτου του πολιτιστικού και φυσικού κεφαλαίου τους. Οι αρχές αυτές είναι εφαρμοστέες και στις Ζώνες Οικιστικού Ελέγχου (βλ. Σ.τ.Ε. 5933/1996, 1643/1998, 1129, 1522, 1588/1999, 2239, 2425/2000), οι οποίες σύμφωνα με το άρθρο 29 του ν. 1337/1983 (Α΄ 33) και σε αρμονία με τα άρθρα 24 παρ. 2 και 43 παρ. 2 του Συντάγματος, θεσπίζονται με προεδρικά διατάγματα, περιέχουν δε στοιχεία χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού και αποσκοπούν στον άμεσο έλεγχο των χρήσεων γης σε περιαστικές εκτός σχεδίου περιοχές, αφ΄ ενός προς πρόληψη της περαιτέρω επιδείνωσης των προβλημάτων τους και προς προστασία του περιβάλλοντος στις περιοχές αυτές και αφ΄ ετέρου προς παρεμπόδιση της δημιουργίας δεδομένων και πραγματικών καταστάσεων που θα είχαν ως συνέπεια να δυσχεραίνεται ο μελλοντικός σχεδιασμός της περιοχής (ΣτΕ 2604/2005). Σύμφωνα, εξ άλλου, με το άρθρο 9 του ν. 2742/1999, μέχρι την έγκριση των πλαισίων χωροταξικής οργάνωσης, που προβλέπονται από το νόμο αυτό, η έγκριση των σχεδίων χρήσεων γης καθώς και η έκδοση άλλων κανονιστικών ή ατομικών πράξεων, με τις οποίες επιχειρείται ρύθμιση του χώρου «γίνεται μετά από συνεκτίμηση των διαθέσιμων στοιχείων του ευρύτερου χωροταξικού σχεδιασμού και ιδίως αυτών που απορρέουν από υφιστάμενες ή υπό εξέλιξη μελέτες χωροταξικού χαρακτήρα».

7. Επειδή, το επίδικο διάταγμα έχει εκδοθεί κατ΄ επίκληση, στο προοίμιό του, του άρθρου 29 παρ. 1 του ν. 1337/1983 (Α΄ 33), το οποίο εξακολουθεί να εφαρμόζεται και μετά την ισχύ του ν. 2058/1997 (Α΄ 124) δυνάμει του άρθρου 25 παρ. 5 του τελευταίου αυτού νόμου, και του οποίου το περιεχόμενο, όπως τροποποιηθέν διαμορφώθηκε, αποδίδεται με το άρθρο 183 παρ. 1 του Κώδικα Βασικής Πολεοδομικής Νομοθεσίας (Κ.Β.Π.Ν. π.δ. της 14/27.7.1999, Δ΄ 580). Κατά την διάταξη αυτή «1. Με π.δ/γματα που εκδίδονται με πρόταση του Υπουργού Περιβάλλοντος και Δημοσίων Έργων ορίζονται οι πόλεις και οικισμοί γύρω από τα όρια των οποίων καθορίζεται Ζώνη Οικιστικού Ελέγχου (ΖΟΕ). Με τα π.δ/γματα αυτά καθορίζεται και το πλάτος των ΖΟΕ σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση οικισμού ή θέσης του ή προσδιορίζονται τα όρια της ΖΟΕ σε χάρτη κατάλληλης κλίμακας… Το πλάτος της ΖΟΕ υπολογίζεται από τα αντίστοιχα ακραία όρια του εγκεκριμένου σχεδίου πόλης ή του οικισμού προ του 1923…». Εξ άλλου, με το άρθρο 100 παρ. 3 έως 6 του Κ.Β.Π.Ν., που αποδίδει το περιεχόμενο του άρθρου 1 και του άρθρου 2 παρ. 1 του π.δ/τος της 2/13.3.1981 «Περί των ληπτέων υπ΄ όψιν στοιχείων και του τρόπου καθορισμού των ορίων των προ της 16.8.1923 υφισταμένων οικισμών των στερουμένων εγκεκριμένου ρυμοτομικού σχεδίου …» (Δ΄ 138), καθορίζονται τα στοιχεία τα οποία πρέπει να λαμβάνει υπ΄ όψιν της η Διοίκηση προκειμένου να χωρήσει στην διαπίστωση της υπάρξεως οικισμού προ του έτους 1923, καθώς και της ακριβούς θέσεως των ορίων του, θεσπίζεται δε η οικεία διαδικασία. Κατά την έννοια των διατάξεων αυτών, ως Ζώνη Οικιστικού Ελέγχου μπορεί να καθορίζεται, εκτός σχεδίου πόλεως περιοχή, κυμαινομένου πλάτους, η οποία εκκινεί από τα όρια περιοχής με εγκεκριμένο σχέδιο πόλεως ή τα όρια οικισμού προϋφισταμένου του έτους 1923. Συνεπώς, ο καθορισμός της προϋποθέτει είτε την ύπαρξη οικισμού με εγκεκριμένο σχέδιο πόλεως είτε, κατ΄ αρχήν, την ύπαρξη οικισμού προϋφισταμένου του έτους 1923, τα όρια του οποίου έχουν ήδη καθορισθεί κατά νόμιμη διαδικασία. Ειδικώς, όμως, στην τελευταία αυτή περίπτωση των προϋφισταμένων του έτους 1923 οικισμών χωρίς εγκεκριμένο σχέδιο πόλεως, και εν όψει του ότι ο κατά τις οικείες διατάξεις καθορισμός των ορίων τους έχει διαπιστωτικό χαρακτήρα και ανάγεται στην υφισταμένη το έτος 1923 πραγματική έκταση του οικισμού (πρβλ. ΣτΕ 2052/2003), επιτρέπεται, κατά την έννοια των ανωτέρω διατάξεων, ο καθορισμός της ΖΟΕ να χωρήσει και πριν από τον κατά την οικεία διαδικασία καθορισμό των ορίων του οικισμού, δεδομένου ότι, πάντως, ο οικισμός αυτός εξ ορισμού δεν δημιουργείται το πρώτον αλλά υφίσταται ήδη από πολλών ετών, περικλειόμενος έκτοτε από όρια. Στην περίπτωση αυτή, και εφόσον, κατά την διαδικασία εκδόσεως άλλων διοικητικών πράξεων (λ.χ. οικοδομικών αδειών), ανακύψει αμφισβήτηση για την ακριβή θέση του ορίου μεταξύ του προϋφισταμένου του έτους 1923 οικισμού και της ΖΟΕ που τον περιβάλλει, αποφαίνεται παρεμπιπτόντως η εκάστοτε αρμόδια πολεοδομική αρχή (ΣτΕ 2318/2005).

8. Επειδή, στην προκειμένη περίπτωση, με το προσβαλλόμενο προεδρικό διάταγμα καθορίσθηκε Ζώνη Οικιστικού Ελέγχου στην εκτός εγκεκριμένου ρυμοτομικού σχεδίου και εκτός ορίων οικισμών προϋφισταμένων του έτους 1923 περιοχή του Δήμου Μυκονίων Νήσου Μυκόνου (Ν. Κυκλάδων) και των νησίδων Αγ. Γεώργιος (Μπάου), Καβουρονήσι, Μαρμαρονήσι, Μόλες, Τραγονήσι, Χταπόδια, Πρασονήσια, Βαρβούλακας, Καλαφακιώνα και Λαζαρονήσι», στην ζώνη δε αυτή περιελήφθησαν, μεταξύ άλλων, η περιοχή με τα στοιχεία (2.3 α6)3. Με την κρινομένη αίτηση προβάλλεται ότι το προσβαλλόμενο διάταγμα είναι, κατά το μέρος αυτό, ακυρωτέο, διότι δεν έχουν ακόμη νομίμως καθορισθεί τα όρια των προϋφισταμένων του έτους 1923 οικισμών, στις περιφέρειες των οποίων εμπίπτει η ως άνω περιοχή με τα στοιχεία (2.3α6) 3. Ο λόγος αυτός ακυρώσεως πρέπει, κατά τα εκτεθέντα στην προηγούμενη σκέψη, να απορριφθεί ως αβάσιμος, δεδομένου ότι ο, κατά την οικεία νόμιμη διαδικασία, καθορισμός των ορίων των οικισμών αυτών δεν αποτελεί κατά νόμον αναγκαία προϋπόθεση για τον καθορισμό της Ζ.Ο.Ε. Εξάλλου, η αιτούσα δεν προβάλλει ειδικότερους ισχυρισμούς με τους οποίους να αμφισβητεί τη συμφωνία των ορίων μεταξύ συγκεκριμένου οικισμού, στην περιφέρεια του οποίου ανήκει το ακίνητό της και της Ζ.Ο.Ε. που τον περιβάλλει.

9. Επειδή, στα πλαίσια του Κοινοτικού Προγράμματος ENVIREG καταρτίσθηκε Ειδική Χωροταξική Μελέτη (ΕΧΜ) για τις νήσους Άνδρο – Τήνο- Μύκονο, η πρώτη φάση της οποίας ολοκληρώθηκε τον Φεβρουάριο 1993, η δεύτερη φάση τον Ιούλιο του ιδίου έτους και η τρίτη φάση τον Ιούλιο του έτους 1996. Όπως προκύπτει από το κείμενο της Ειδικής Χωροταξικής Μελέτης και την 257/1998 γνωμοδότηση του ΚΣΧΟΠ, σκοπός αυτής της μελέτης ήταν η αξιολόγηση της υπάρχουσας κατάστασης και η διαμόρφωση προτάσεων οργάνωσης και ρύθμισης των υπό μελέτη περιοχών προς το σκοπό της ορθολογικής εκμετάλλευσης των φυσικών πόρων, της ισόρροπης ανάπτυξης των δραστηριοτήτων και της προστασίας και αξιοποίησης του φυσικού και ανθρωπογενούς περιβάλλοντος. Εκτιμήθηκε το γεγονός ότι στη νήσο Μύκονο ο κυρίαρχος τομέας απασχόλησης είναι ο τριτογενής (τουρισμός – υπηρεσίες), η κυριαρχία του οποίου δυναμικά μπορεί να κατακλύσει το σύνολο της έκτασης του νησιού, να δημιουργήσει έντονα οικιστικά προβλήματα και να θέσει σε κίνδυνο τη διαιώνιση των φυσικών και ανθρωπογενών πόρων στους οποίους βασίζεται (σελ. 6 της 257/1998 γνωμοδότησης). Παρατηρήθηκε ότι η Χώρα της Μυκόνου, που περιέχει το 55% των ξενοδοχειακών εγκαταστάσεων, θεωρείται κορεσμένη περιοχή και ότι οι πιέσεις για οικιστική ανάπτυξη εκτονώνονται με την παρόδια περιαστική δόμηση κατά μήκος των οδικών αξόνων, προς τους οριοθετημένους οικισμούς και τις ευρύτερες περιοχές τους, προς τις παραλίες θεσμοθετημένης τουριστικής ανάπτυξης, αλλά και σε άλλες περιοχές (παραλιακές ή ενδοχώρας), όπου η δόμηση τείνει να κατακλύσει διάσπαρτα το τοπίο και σε ορισμένες περιπτώσεις να αλλοιώσει τη χαρακτηριστική του μορφολογία. Προς το σκοπό της αποτροπής των ως άνω κινδύνων έγινε ο καθορισμός των περιοχών ως περιοχών παραγωγικών δραστηριοτήτων, οι οποίες διακρίνονται σε περιοχές τουρισμού - παραθερισμού, αναψυχής, γεωργικής γης υψηλής παραγωγικότητας, βοσκοτόπων και λοιπής γεωργικής γης και μονάδων μεταποίησης αποθήκευσης, και ως περιοχών προστασίας και ειδικότερα ως περιοχών απόλυτης προστασίας, προστασίας παραλιών – ακτών κολύμβησης και ειδικού μορφολογικού ελέγχου κατασκευών για την προστασία των ιδιαίτερα ευαίσθητων περιοχών του φυσικού τοπίου (σελ. 104-106, Ειδική Χωροταξική Μελέτη, Γ1 Φάση, Π.Ε. 636/2002). Προκύπτει επίσης από την ως άνω Ειδική Χωροταξική Μελέτη ότι οι περιοχές με στοιχεία (2.3α6)3, οι οποίες στο άρθρο 3 του προσβαλλομένου διατάγματος στο κεφάλαιο Ζ΄ χαρακτηρίζονται ως «περιοχές προστασίας φυσικού τοπίου», παρόλο που δεν αποτελούν διακεκριμένες περιοχές ιδιαίτερης αισθητικής αξίας, επιβάλλεται να παραμείνουν αδόμητες διότι αποτελούν το ευρύτερο φυσικό φόντο ενός ήδη δομημένου αγροτικού τοπίου. Η αυξημένη διάσπαρτη εκτός σχεδίου δόμηση στο νησί, η σημερινή τάση οικοδόμησης επί των ορεινών όγκων καθιστούν αναγκαία τη λήψη του μέτρου αυτού. Επί των ρυθμίσεων της Ειδικής Χωροταξικής Μελέτης γνωμοδότησαν οι δημοτικές και κοινοτικές αρχές, το ΝΣΧΟΠ και ΚΣΧΟΠ., υποβλήθηκε το σχέδιο διατάγματος στο Συμβούλιο της Επικρατείας προς επεξεργασία και εκδόθηκε το Π.Ε. 636/2002. Το Δημοτικό Συμβούλιο Μυκονίων, με την 126/4.8.2004 απόφασή του, ανέθεσε σε καθηγήτρια πανεπιστημίου και σε αρχιτέκτονα – χωροτάκτη την υποστήριξη των θέσεων του Δήμου στο θέμα του καθορισμού της Ζ.Ο.Ε. Σκοπός της σύνταξης της Έκθεσης Ανασκόπησης και Προσαρμογής Πρότασης Ε.Χ.Μ. Μυκόνου Αυγούστου 2004, η οποία συνετάγη, ήταν ο εντοπισμός των μεταβολών των πραγματικών και νομικών δεδομένων που επήλθαν μετά την έκδοση του Π.Ε. 636/2002. Η Έκθεση αυτή υποβλήθηκε στη Διοίκηση και ελήφθη υπόψη από το ΚΣΧΟΠ (βλ. 324/2004 γνωμοδότηση), το οποίο μάλιστα δέχθηκε ορισμένες από τις προτάσεις του Δήμου Μυκονίων, αλλά και από το Συμβούλιο της Επικρατείας (βλ. Π.Ε. 8/2004). Εξ άλλου, εν όψει του μακρού χρόνου της εν γένει διαδικασίας εκπονήσεως της Ζ.Ο.Ε. και του γεγονότος ότι σ΄ αυτήν, από την κατά νόμο φύση της, εμπεριέχονται ρυθμίσεις με σχετικώς μακροπρόθεσμη προοπτική, μη υποκείμενες σε αναθεωρήσεις κατά μικρά χρονικά διαστήματα ή σε περιπτώσεις μη ουσιωδών μεταβολών των οικιστικών δεδομένων της περιοχής, η επιδείνωση της κατάστασης, αλλά και η επέλευση του κινδύνου που είχε ήδη εντοπισθεί από την Ε.Χ.Μ. δεν συνιστά ουσιώδη οικιστική μεταβολή επηρεάζουσα το επίκαιρο των προβλέψεων της μελέτης και των ρυθμίσεων που υιοθετήθηκαν από το προσβαλλόμενο διάταγμα. Συνεπώς, είναι απορριπτέος ως αβάσιμος ο λόγος ακυρώσεως με τον οποίο προβάλλεται ότι το προσβαλλόμενο διάταγμα, κατά παράβαση ουσιώδους τύπου της διαδικασίας, στηρίζεται σε ανεπίκαιρη ειδική χωροταξική μελέτη.

10. Επειδή, ο ν. 1650/1986 «για την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος» (ΦΕΚ 160) ορίζει στο μεν άρθρο 18 ότι: «1. Η φύση και το τοπίο προστατεύονται και διατηρούνται, ώστε να διασφαλίζονται οι φυσικές διεργασίες, η αποδοτικότητα των φυσικών πόρων, η ισορροπία και η εξέλιξη των οικοσυστημάτων καθώς και η ποικιλομορφία, η ιδιαιτερότητα ή η μοναδικότητά τους. 2. …3. Οι περιοχές, τα στοιχεία ή τα σύνολα της προηγούμενης παραγράφου μπορούν να χαρακτηρίζονται, σύμφωνα με τα κριτήρια του άρθρου 19, ως: - Περιοχές απόλυτης προστασίας της φύσης. – Περιοχές προστασία της φύσης. – Εθνικά πάρκα. – Προστατευόμενοι φυσικοί σχηματισμοί, προστατευόμενα τοπία και στοιχεία του τοπίου. – Περιοχές οικοανάπτυξης. 4. Αν, για την προστασία και διατήρηση των περιοχών, των στοιχείων ή των συνόλων της προηγούμενης παραγράφου, επιβάλλεται παράλληλα η εφαρμογή ορισμένων μέτρων σε γειτονικές εκτάσεις, οι παραπάνω περιοχές, τα στοιχεία ή τα σύνολα αποτελούν κεντρικό τμήμα μιας ευρύτερης περιοχής, στην οποία τα αναγκαία μέτρα προστασίας κλιμακώνονται κατά ζώνες. 5. Τα αντικείμενα προστασίας και διατήρησης της παραγράφου 3 με τις τυχόν ζώνες τους διέπονται από εκδιδόμενους κατά το άρθρο 21 παρ. 2 κανονισμούς λειτουργίας ή κανονισμούς λειτουργίας και διαχείρισης ή ειδικά σχέδια ανάπτυξης και διαχείρισης, όπου εξειδικεύονται τα αναγκαία μέτρα προστασίας, οργάνωσης και λειτουργίας και οι όροι και οι περιορισμοί άσκησης δραστηριοτήτων και εκτέλεσης έργων», στο δε άρθρο 19 ότι : «1. Ως περιοχές απόλυτης προστασίας της φύσης χαρακτηρίζονται εκτάσεις με εξαιρετικά ευαίσθητα οικοσυστήματα, βιότοποι ή οικότοποι σπάνιων ή απειλούμενων με εξαφάνιση ειδών της αυτοφυούς χλωρίδας ή άγριας πανίδας ή εκτάσεις που έχουν αποφασιστική θέση στον κύκλο ζωής σπάνιων ή απειλούμενων με εξαφάνιση ειδών της άγριας πανίδας. Στις περιοχές απόλυτης προστασίας της φύσης απαγορεύεται κάθε δραστηριότητα. Κατ΄ εξαίρεση, μπορεί να επιτρέπονται, σύμφωνα με τις ειδικότερες ρυθμίσεις του οικείου κανονισμού, η διεξαγωγή επιστημονικών ερευνών και η εκτέλεση εργασιών που αποσκοπούν στη διατήρηση των χαρακτηριστικών τους, εφόσον εξασφαλίζεται υψηλός βαθμός προστασίας». Περαιτέρω το άρθρο 21 ορίζει ότι: «1. Ο χαρακτηρισμός περιοχών, στοιχείων ή συνόλων της φύσης και του τοπίου, σύμφωνα με τα άρθρα 18 και 19 και ο καθορισμός των ορίων τους και των τυχόν ζωνών προστασίας τους γίνονται με προεδρικό διάταγμα, που εκδίδεται ύστερα από πρόταση των Υπουργών Γεωργίας, Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων, Βιομηχανίας, Ενέργειας και Τεχνολογίας και του κατά περίπτωση αρμόδιου υπουργού ύστερα από γνώμη του νομαρχιακού συμβουλίου, σε εφαρμογή περιφερειακού ή νομαρχιακού ή ειδικού χωροταξικού σχεδίου ή γενικού πολεοδομικού σχεδίου ή ειδικής περιβαλλοντικής μελέτης. Σε κάθε περίπτωση η σύνταξη ειδικής περιβαλλοντικής μελέτης είναι απαραίτητη για την τεκμηρίωση της σημασίας του προστατευτέου αντικειμένου και τη σκοπιμότητα των προτεινόμενων μέτρων προστασίας. Με απόφαση του Υπουργού Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημόσιων Έργων και του κατά περίπτωση αρμόδιου υπουργού καθορίζεται η διαδικασία κατάρτισης και έγκρισης των ειδικών αυτών περιβαλλοντικών μελετών και το περιεχόμενό τους. Ειδικά ο χαρακτηρισμός και καθορισμός των ορίων και των τυχόν ζωνών προστασίας, περιοχών, στοιχείων ή συνόλων της φύσης και του τοπίου, που περιλαμβάνονται σε Ζώνη Οικιστικού Ελέγχου (Ζ.Ο.Ε.), γίνεται με την πράξη καθορισμού της Ζ.Ο.Ε. και με τη διαδικασία του άρθρου 29 του ν. 1337/1983, όπως ισχύει». Ο θεσμός των ζωνών οικιστικού ελέγχου, στην διαδικασία των οποίων παραπέμπει η τελευταία διάταξη της παραγράφου 1 του άρθρου 21 του Ν. 1650/1986, αποτελεί υποκατάστατο της ορθολογικής χωροταξίας μεγάλης κλίμακας, εθνικής και περιφερειακής, που αξιώνεται από το άρθρο 24 παρ. 2 του Συντάγματος. Με τις ζώνες αυτές σκοπείται ο άμεσος έλεγχος των χρήσεων γης στις περιοχές εκτός σχεδίων πόλεων, που διαφορετικά θα χωρούσαν με άναρχο τρόπο, συνεπαγόμενο την δέσμευση των επιλογών της ορθολογικής χωροταξίας, την υποβάθμιση και την καταστροφή του φυσικού περιβάλλοντος από την ανεξέλεγκτη ένταση των χρήσεων και τις συγκρούσεις μεταξύ αυτών. Με τον θεσμό αυτό διασφαλίζεται η πρόληψη των προβλημάτων που συνδέονται με την οικιστική ανάπτυξη των πόλεων, ο ορθολογικός έλεγχος των χρήσεων γης και των λοιπών όρων και περιορισμών δόμησης, όπως είναι ιδίως η θέσπιση κατώτατου ορίου κατάτμησης των οικοπέδων στις πιο πάνω περιοχές και η εν γένει η προστασία του φυσικού περιβάλλοντος. Έτσι από το γράμμα της ως άνω διατάξεως του άρθρου 21 παρ. 1 περ. τελευταία, την διαδικασία της ψηφίσεώς της και τον συσχετισμό της προ του θεσμό των ζωνών οικιστικού ελέγχου, προκύπτει σαφώς η νομοθετική βούληση να γίνεται με την πράξη καθορισμού της ΖΟΕ και με την διαδικασία του άρθρου 29 του Ν. 1337/1983 ο χαρακτηρισμός περιοχών, στοιχείων ή συνόλων της φύσης και του τοπίου που περιλαμβάνονται σε ζώνη οικιστικού ελέγχου (ΖΟΕ), καθώς και ο καθορισμός των ορίων των και των ζωνών προστασίας. Σύμφυτη με τον καθορισμό αυτό είναι η επιβολή όλων των όρων δόμησης και χρήσης της γης που υπαγορεύονται από την ανάγκη προστασίας των ως άνω περιοχών (ΣτΕ 1184/1996).

11. Επειδή, εν όψει του χαρακτήρα των περιλαμβανομένων στην Ζ.Ο.Ε. περιοχών ως αποτελούμενων από ακίνητα εκτός σχεδίου τα οποία δεν προορίζονται, κατ΄ αρχήν, προς δόμηση, οι καθοριζόμενοι κατ΄ εξουσιοδότηση των άνω διατάξεων όροι και περιορισμοί δομήσεως και χρήσεων γης, οι οποίοι μπορούν να φθάσουν και μέχρι την ολοσχερή απαγόρευση της δόμησης σε περιοχές στις οποίες η ιδιαίτερη φύση τους και η εξυπηρέτηση των ως άνω σκοπών το επιβάλλουν, πρέπει να έχουν ως περιεχόμενο, σύμφυτο, άλλωστε, με τους ανωτέρω σκοπούς θεσπίσεως της Ζ.Ο.Ε., την πρόβλεψη των, κατά την εκτίμηση της Διοικήσεως, μέτρων που υπαγορεύονται από την ανάγκη προστασίας κάθε συγκεκριμένης περιοχής (ΣτΕ 2604/2005). Συνεπώς, οι επιβαλλόμενοι με την θέσπιση Ζ.Ο.Ε. περιορισμοί στο περιεχόμενο και την έκταση του δικαιώματος της κυριότητας των ιδιοκτητών ακινήτων που περιλαμβάνονται στη Ζ.Ο.Ε. έστω και αν είναι δυσμενέστεροι για τους ιδιοκτήτες από αυτούς που ίσχυαν προηγουμένως δεν προσκρούουν στο άρθρο 17 του Συντάγματος, εφ΄ όσον θεσπίζονται με αντικειμενικά κριτήρια χάριν της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος και δεν εξαφανίζουν ούτε καθιστούν αδρανή την ιδιοκτησία σε σχέση με τον προορισμό της (ΣτΕ Ολομ. 4952/1995, 277/2005).

12. Επειδή, στην προκειμένη περίπτωση, από τα στοιχεία του φακέλου, και ιδίως από την προαναφερθείσα Ειδική Χωροταξική Μελέτη, προκύπτει, ως προς την ευρύτερη περιοχή με στοιχεία 2.3α.6, όπου βρίσκεται η ιδιοκτησία της αιτούσης, ότι η απόλυτη απαγόρευση δόμησης είναι δικαιολογημένη εφ΄ όσον στην περιοχή περιλαμβάνονται χερσόνησοι, ορεινοί όγκοι, κορυφές λόφων, νησίδες μεγάλης αισθητικής αξίας κ.λπ., οι οποίες συνδυάζουν φυσικό τοπίο, περίοπτη θέση και ιδιάζουσα μορφολογία. Ειδικότερα, προκύπτει ότι η επί μέρους περιοχή με στοιχεία 2.3α.6 (3) όπου βρίσκεται η ιδιοκτησία της αιτούσης, αποτελεί το ευρύτερο φυσικό «φόντο» ενός ήδη δομημένου αγροτικού τοπίου. Η αυξημένη διάσπαρτη εκτός σχεδίου δόμηση στο νησί και η σημερινή τάση οικοδόμησης επί των ορεινών όγκων καθιστούν αναγκαία τη λήψη του μέτρου αυτού. Προκύπτει, επίσης, ότι πρόκειται για ρύθμιση, η οποία εξυπηρετεί την διαφύλαξη του φυσικού κεφαλαίου της Μυκόνου και εναρμονίζεται με τις διαπιστώσεις της Ειδικής Χωροταξικής Μελέτης, κατά τις οποίες η θέση της Μυκόνου ως τουριστικού κέντρου σε περιφερειακό, εθνικό και παγκόσμιο επίπεδο προϋποθέτει την διατήρηση της ικανότητας παροχής τουριστικού προϊόντος ποιότητος και τον περιορισμό της δομήσεως κατοικιών, η οποία αποτελεί τον βασικότερο κίνδυνο υποβαθμίσεως του περιβάλλοντος και, κατά συνέπεια, και του τουριστικού προϊόντος. Με τα δεδομένα αυτά, σύμφωνα και με όσα αναφέρονται στη σκέψη 9, λαμβανομένου υπόψη ότι η Μύκονος έχει ήδη χαρακτηριστεί με την υπ΄ αρ. Γ/846/40/4-3-1980 απόφαση του Υπουργού Πολιτισμού (Β329) ως τόπος ιδιαίτερου φυσικού κάλλους, νομίμως και εντός των ορίων της νομοθετικής εξουσιοδοτήσεως, βάσει αντικειμενικών κριτηρίων χάριν της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος, θεσπίζεται ο ως άνω περιορισμός. Δεν παραβιάζονται δε οι προστατευτικές της ιδιοκτησίας διατάξεις, διότι οι ιδιοκτήτες εκτάσεων σ΄ αυτές δεν αποστερούνται της δυνατότητας εκμεταλλεύσεως της ιδιοκτησίας τους, σύμφωνα με το σκοπό της, δεν παρίσταται δε η ρύθμιση αυτή απρόσφορη ή ακατάλληλη για την εξυπηρέτηση της προστασίας του φυσικού περιβάλλοντος, ενώ η κατ΄ αρχήν νόμιμη κρίση της Διοικήσεως ως προς τις βλαπτικές, κατά τους αιτούντες, χρήσεις ή τους περιορισμούς δόμησης, εφόσον δεν προβάλλεται κατ΄ αυτής ειδικότερη αιτίαση, διαφεύγει ως τεχνική τον ακυρωτικό έλεγχο. Συνεπώς, είναι απορριπτέος ως αβάσιμος ο λόγος ακυρώσεως, με τον οποίο προβάλλεται ότι, κατά παράβαση του άρθρου 17 του Συντάγματος και του άρθρου 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, με την επίδικη ρύθμιση προσβάλλεται στον πυρήνα του το δικαίωμα της ιδιοκτησίας, διότι μειώνεται σημαντικά η οικονομική αξία της ιδιοκτησίας των αιτούντων και περιορίζεται το δικαίωμα κάρπωσης και διάθεσής της και κατά παράβαση της αρχής της αναλογικότητας. Εξάλλου, όταν τα μέτρα που λαμβάνονται προς το σκοπό της προστασίας μιας περιοχής έχουν ως αποτέλεσμα την ουσιώδη στέρηση της χρήσης της ιδιοκτησίας σε σχέση με τον προορισμό της, γεννάται αξίωση των ιδιοκτητών προς αποζημίωση, αδιαφόρως εάν έχει περιληφθεί σχετική ρήτρα στην κανονιστική πράξη επιβολής των περιοριστικών όρων και απαγορεύσεων. Το ζήτημα πάντως της αποζημίωσης είναι αυτοτελές και δεν επηρεάζει την κρίση σχετικά με το χαρακτηρισμό έκτασης ως περιοχής προστασίας και με την επιβολή περιοριστικών μέτρων (ΣτΕ 3360/2005) και, ως εκ τούτου, αβασίμως προβάλλεται από τους αιτούντες ότι πάσχει η επίδικη ρύθμιση, εφόσον δεν συνοδεύεται από ρύθμιση προβλέπουσα την αποζημίωση των ιδιοκτητών των βαρυνομένων ακινήτων. Ούτε άλλωστε επιβάλλει η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης την διαιώνιση ευνοϊκών ρυθμίσεων του καθεστώτος χρήσεων γης εκτός σχεδίου, διότι τούτο θα οδηγούσε στην ματαίωση της υποχρέωσης του νομοθέτη να ρυθμίζει τα σχετικά ζητήματα κατ΄ εκτίμηση των επιταγών του δημοσίου συμφέροντος, όπως διαμορφώνονται από τις διαρκώς μεταβαλλόμενες συνθήκες, εκπληρώνοντας, με τον τρόπο αυτό, την κατά το Σύνταγμα υποχρέωσή του για την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος και την εξασφάλιση των καλυτέρων δυνατών όρων διαβίωσης των κατοίκων (ΣτΕ 2067/2005).

13. Επειδή, είναι απορριπτέοι, ως προβαλλόμενοι άνευ εννόμου συμφέροντος, οι λόγοι ακυρώσεως οι οποίοι αφορούν στην περιοχή υπό στοιχεία 2.2στ.2 «γεωργοκτηνοτροφική περιοχή», καθ΄ όσον το ακίνητο της αιτούσης δεν βρίσκεται στην ως άνω περιοχή, αλλά στην περιοχή (2.3α6)3.

14. Επειδή, κατόπιν τούτων η υπό κρίση αίτηση πρέπει να απορριφθεί.

Δ ι ά τ α ύ τ α

Απορρίπτει την κρινόμενη αίτηση.

Διατάσσει την κατάπτωση του παραβόλου.

Επιβάλλει τις βάρος της αιτούσης τη δικαστική δαπάνη του Δημοσίου, η οποία ανέρχεται στο ποσό των τετρακοσίων εξήντα (460) ευρώ.

Η διάσκεψη έγινε στην Αθήνα στις 25 Ιανουαρίου 2007 και στις 6 Οκτωβρίου 2008

Ο Προεδρεύων Αντιπρόεδρος Η Γραμματέας του Ε΄ Τμήματος

Π.Ν. Φλώρος Γ. Σακελλαρίου

και η απόφαση δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση στις 18 Νοεμβρίου 2009.

Ο Προεδρεύων Σύμβουλος Η Γραμματέας του Ε' Τμήματος

Ν. Ρόζος Ευαγγ. Κουμεντέρη