

ΣΤΕ 4534/2013 [Παράνομη Ο.Α. για την ανέγερση εμπορικής αποθήκης σε εκτός σχεδίου περιοχή της Παλλήνης]

Περίληψη

-Στη ζώνη με στοιχείο Γ2 της ΖΟΕ Μεσογείων, στην οποία κατά την εκκαλούμενη απόφαση περιλαμβάνεται και το ακίνητο για το οποίο εκδόθηκε η ακυρωθείσα οικοδομική άδεια, επιτρέπονται μόνον οι χρήσεις οι οποίες είναι συμβατές με τη γεωργική γη (αγροτικών αποθηκών που εξυπηρετούν την πρωτογενή παραγωγή, θερμοκηπίων, κτηνοτροφικών και σταυλικών εγκαταστάσεων, κατοικίας, κατασκηνώσεων, τουριστικών κατασκηνώσεων (campings) χωρίς οικίσκους) καθώς και ορισμένες άλλες χρήσεις, οι οποίες επιτρέπονται κατ' εξαίρεση. Αφενός, λόγοι δημοσίου συμφέροντος, συνιστάμενοι στην προστασία της γεωργικής γης, της οποίας η διατήρηση και ορθή διαχείριση είναι ουσιώδης όρος της βιώσιμης ανάπτυξης διότι αποτελεί την αναντικατάστατη βάση του ανθρωπογενούς παραγωγικού συστήματος υπαγόρευσαν τον καθορισμό της ανωτέρω ζώνης σε περιοχή εκτός σχεδίου πόλεων και οικισμών και αφετέρου οι σχετικές ρυθμίσεις θεσπίσθηκαν με αντικειμενικά κριτήρια κατόπιν επιστημονικών μελετών και διεξοδικής διαβούλευσης με φορείς και ενδιαφερομένους, αλλά και με σεβασμό της αρχής της αναλογικότητας, δεδομένου ότι δεν απαγορεύεται η δόμηση ώστε να καθίσταται αδρανής η ιδιοκτησία από την άποψη αυτή, αλλά επιτρέπονται εκείνες οι χρήσεις οι οποίες είναι συμβατές με τη φυσιογνωμία και τα χαρακτηριστικά της συγκεκριμένης περιοχής. Ο περιορισμός ορισμένων χρήσεων στην ζώνη Γ2, μεταξύ των οποίων και η δόμηση για χρήσεις οι οποίες δεν προσιδιάζουν στη φύση της γεωργικής γης αλλά οδηγούν στην οριστική μεταβολή του προορισμού της, όπως η χρήση εμπορικής αποθήκης, αποτελεί πρόσφορο, αποτελεσματικό και απολύτως αναγκαίο μέτρο προκειμένου να διατηρηθεί η γεωργική γη. Ο περιορισμός των χρήσεων γης στη ζώνη Γ2 της Ζ.Ο.Ε. με το από 22.2/6.3.2003 π.δ. τελεί σε δίκαιη ισορροπία μεταξύ των απαιτήσεων του γενικού συμφέροντος του κοινωνικού συνόλου και των απαιτήσεων για την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων των εκκαλούντων. Δεν στοιχειοθετείται παραβίαση ούτε του άρθρου 17 του Συντάγματος ούτε του άρθρου 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ. Το γεγονός δε ότι οι εκκαλούντες είχαν υποβάλει αίτηση για τη χορήγηση οικοδομικής άδειας και υποβλήθηκαν σε έξοδα, εν αντιθέσει με άλλους ιδιοκτήτες ακινήτων οι οποίοι δεν το έπραξαν, δεν μπορεί να θεμελιώσει παράβαση της αρχής της ισότητας και μάλιστα υπό την έννοια που εκθέτουν οι εκκαλούντες. Άλλωστε, η αίτηση έκδοσης οικοδομικής άδειας από τους εκκαλούντες υποβλήθηκε δύο περίπου μήνες πριν από την έκδοση του διατάγματος για την ίδρυση της ΖΟΕ, η σχετική δε διαδικασία θέσπισής της διήρκεσε 8 περίπου έτη και, επομένως, μπορούσε

ευχερώς να συναχθεί από τους εκκαλούντες η επικείμενη μεταβολή του νομοθετικού καθεστώτος των χρήσεων γης στην περιοχή που κείται το ακίνητό τους σύμφωνα με τις σχετικές εισηγήσεις της Ε.Ε. του Οργανισμού Αθήνας.

Βασικές σκέψεις

2. Επειδή, με την έφεση αυτή ζητείται, παραδεκτώς, η εξαφάνιση της απόφασης 1337/2005 του Διοικητικού Εφετείου Αθηνών, με την οποία, κατ'αποδοχήν αίτησης ακυρώσεως των εφεσιβλήτων, ακυρώθηκε η 1464/10.9.2003 οικοδομική άδεια κατ'εφαρμογήν του από 20.2/6.3.2003 π.δ. (Ζ.Ο.Ε. Μεσογείων) και απορρίφθηκε η παρέμβαση των εκκαλούντων, δικαιούχων της αδείας. Με την ακυρωθείσα άδεια είχε επιτραπεί η ανέγερση εμπορικής αποθήκης-κέντρου διακίνησης τύπου 8.712,00 τ.μ. σε ακίνητο εμβαδού 22.334,0 τ.μ. που κείται στην εκτός σχεδίου περιοχή της περιφέρειας του Δήμου Παλλήνης.
3. Επειδή, στο άρθρο του άρθρου 29 παρ. 1 του ν. 1337/1983 (Α' 33) [άρθρο 183 παρ. 1 του κυρωθέντος με το άρθρο μόνο του από 14.7/27.7.1999 π.δ. (Δ' 580) Κώδικα Βασικής Πολεοδομικής Νομοθεσίας (ΚΒΠΝ)], όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 8 παρ. 14 του ν. 1512/1985 (Α' 4), ορίζονται τα εξής: «Με π. διατάγματα που εκδίδονται με πρόταση του Υπουργού Χωροταξίας, Οικισμού και Περιβάλλοντος ορίζονται οι πόλεις και οικισμοί γύρω από τα όρια των οποίων καθορίζεται Ζώνη Οικιστικού Ελέγχου (Ζ.Ο.Ε.). Με τα π. διατάγματα αυτά καθορίζεται και το πλάτος των Ζ.Ο.Ε. σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση οικισμού ή θέσης του ή προσδιορίζονται τα όρια της Ζ.Ο.Ε. σε χάρτη κατάλληλης κλίμακας που δημοσιεύεται με σμίκρυνση μαζί με το π.δ/γμα. Το πλάτος της Ζ.Ο.Ε. υπολογίζεται από τα αντίστοιχα ακραία όρια του εγκεκριμένου σχεδίου πόλεως ή του οικισμού προ του 1923. Με τα παραπάνω π. διατάγματα καθορίζονται, κατά τη συγκεκριμένη περίπτωση οι όροι και περιορισμοί χρήσεως γης ή άλλοι όροι και περιορισμοί, που επιβάλλονται μέσα στις Ζ.Ο.Ε. και ιδιαίτερα το όριο εμβαδού, κάτω από το οποίο δεν επιτρέπεται η κατάτμηση της γης. Τα π. διατάγματα αυτά εκδίδονται μετά από γνώμη του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου και του Νομαρχιακού Συμβουλίου ή του Συμβουλίου της Κεντρικής Υπηρεσίας του Υπουργείου Χωροταξίας, Οικισμού και Περιβάλλοντος για το νομό Αττικής [...]». Στο δε άρθρο 21 παρ. 1 και 2 του ν. 1650/1986 (Α' 160), όπως η παράγραφος 2 αντικαταστάθηκε με το άρθρο 16 παρ. 2 του ν. 2742/1999 (Α' 207), ορίζονται τα εξής: «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 [...]. Ειδικά ο χαρακτηρισμός και ο 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. 2. Με το παραπάνω προεδρικό διάταγμα καθορίζονται οι αναγκαίοι για την προστασία του συγκεκριμένου αντικειμένου γενικοί όροι, απαγορεύσεις και περιορισμοί στις χρήσεις γης, στη δόμηση και στην κατάτμηση ακινήτων, καθώς και στην εγκατάσταση και άσκηση δραστηριοτήτων και στην εκτέλεση έργων [...]».
4. Επειδή, περαιτέρω, με τις διατάξεις του ν. 1515/1985 (Α΄18) καθορίσθηκε ρυθμιστικό σχέδιο και πρόγραμμα προστασίας του περιβάλλοντος ειδικώς για την ευρύτερη περιοχή της Αθήνας. Σύμφωνα με τις διατάξεις του νόμου αυτού, που κωδικοποιήθηκαν στα άρθρα 8 επ. του Κ.Β.Π.Ν., το Ρυθμιστικό Σχέδιο της Αθήνας (Ρ.Σ.Α) ορίζεται ως το σύνολο των στόχων, κατευθύνσεων, προγραμμάτων και μέτρων, προβλεπόμενων από το νόμο αυτό ως αναγκαία για τη χωροταξική και πολεοδομική οργάνωση της ευρύτερης περιοχής της Αθήνας, το οποίο αποβλέπει, μεταξύ άλλων, στη λήψη μέτρων, όρων και περιορισμών για την εξασφάλιση της προστασίας του περιβάλλοντος (άρθρ. 1 παρ. 1 και 2 ν. 1515/1985, άρθρο 8 παρ. 1 και 2 Κ.Β.Π.Ν.), το δε πρόγραμμα προστασίας του περιβάλλοντος περιλαμβάνει τα μέτρα και τις κατευθύνσεις για την αναβάθμιση και προστασία του φυσικού και ανθρωπογενούς περιβάλλοντος της ευρύτερης περιοχής της Αθήνας, και ιδίως μέτρα με σκοπό την οικολογική ανασυγκρότηση της Αθήνας, την προστασία της γεωργικής γης, των δασών, των υγροτόπων και των άλλων στοιχείων του φυσικού περιβάλλοντος, την προστασία του τοπίου, των ακτών και των ειδικών περιοχών φυσικού κάλλους, την προστασία της ιστορικής και πολιτιστικής κληρονομιάς, τον περιορισμό της ρύπανσης από κάθε πηγή και κυρίως την αντιμετώπιση της ατμοσφαιρικής ρύπανσης, της ρύπανσης του εδάφους και των νερών και την αναβάθμιση ιδιαίτερα υποβαθμισμένων περιοχών (άρθρο 2 περ. α΄, β΄, γ΄, δ΄ ν. 1515/1985, άρθρο 9 περ. α΄, β΄, γ΄, δ΄ Κ.Β.Π.Ν.). Περαιτέρω στο άρθρο 3 του νόμου, με το οποίο καθορίζονται οι γενικοί και ειδικοί στόχοι και κατευθύνσεις για την ευρύτερη περιοχή της Αθήνας, ορίζεται, μεταξύ άλλων, ότι η προστασία του φυσικού περιβάλλοντος αποτελεί γενικότερο στόχο του νόμου (άρθρο 3 παρ. 1 περ. β΄ ν. 1515/1985, άρθρο 10 παρ. 1 περ. β΄ Κ.Β.Π.Ν.), ότι στους ειδικότερους στόχους και κατευθύνσεις για

- την εξέλιξη της ευρύτερης περιοχής της Αθήνας περιλαμβάνονται η ανάδειξη και προστασία των ιστορικών στοιχείων, η οικολογική ανασυγκρότηση, η ανάδειξη και προστασία του αττικού τοπίου, των ορεινών όγκων, των τοπίων φυσικού κάλλους και των ακτών (άρθρο 3 παρ. 3 περ. α' ν. 1515/1985, άρθρο 10 παρ. 3 περ. α' Κ.Β.Π.Ν.) και ότι στους ειδικούς στόχους για τη χωροταξική οργάνωση της περιοχής αυτής περιλαμβάνονται η ανάσχεση της εξάπλωσης της πόλης και η ανακατανομή βασικών χρήσεων και λειτουργιών (άρθρο 3 παρ. 4 περ. β', γ' ν. 1515/1985, άρθρο 10 παρ. 4 περ. β', γ' Κ.Β.Π.Ν.). Περαιτέρω, κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 4 του νόμου (άρθρο 11 Κ.Β.Π.Ν.), το ρυθμιστικό σχέδιο και το πρόγραμμα προστασίας περιβάλλοντος πραγματοποιούνται με τα μέτρα που προβλέπονται στο παράρτημα και τα διαγράμματα του άρθρου 15 (άρθρο 22 Κ.Β.Π.Ν.). Τα μέτρα αυτά περιλαμβάνουν ειδικότερες κατευθύνσεις για τη χωροταξική και πολεοδομική ανασυγκρότηση της ευρύτερης περιοχής της Αθήνας και την αντιμετώπιση της ρύπανσης του περιβάλλοντος, όπως είναι η ανάσχεση της εξάπλωσης της πόλης και ο έλεγχος των χρήσεων γης (άρθρο 15 παρ. Α περ. 2 υποπερ. 2.1 ν. 1515/1985, άρθρο 22 παρ. Α περ. 2 υποπερ. 2.1 Κ.Β.Π.Ν.) και η ανακατανομή δομικών χρήσεων για την αναψυχή-ψυχαγωγία υπερτοπικής σημασίας με τη δημιουργία, μεταξύ άλλων, ενιαίου δικτύου σε ολόκληρη την έκταση του ηπειρωτικού τμήματος της περιοχής της Αθήνας με κατά το δυνατόν σύνδεση και ενοποίηση των ελεύθερων χώρων και πεζοδρόμων, των ιστορικών και αρχαιολογικών τόπων, του περιαστικού πρασίνου, των ορεινών όγκων και των ακτών (άρθρο 15 παρ. Α' περ. 2.3 υποπερ. δ' ν. 1515/1985, άρθρο 22 παρ. Α' περ. 2.3 υποπερ. δ' Κ.Β.Π.Ν.).
5. Επειδή, επακολούθησε ο ν. 2742/1999 (Α' 207), ο οποίος εκδόθηκε σε συμμόρφωση προς την επιταγή του Συντάγματος για τον χωροταξικό σχεδιασμό. Σύμφωνα με το νόμο αυτόν, ο χωροταξικός σχεδιασμός αποσκοπεί να συμβάλει «α. Στην προστασία και αποκατάσταση του περιβάλλοντος, στη διατήρηση των οικολογικών και πολιτισμικών αποθεμάτων και στην προβολή και ανάδειξη των συγκριτικών γεωγραφικών, φυσικών, παραγωγικών και πολιτιστικών πλεονεκτημάτων της χώρας. β. Στην ενίσχυση της διαρκούς και ισόρροπης οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης της χώρας και της ανταγωνιστικής παρουσίας της στον ευρύτερο ευρωπαϊκό, μεσογειακό και βαλκανικό της περίγυρο. γ. Στη στήριξη της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής στο σύνολο του εθνικού χώρου ...» (άρθρο 2 παρ. 1). Για την εκπλήρωση των ανωτέρω στόχων, κατά την κατάρτιση των χωροταξικών πλαισίων και λοιπών σχεδίων πρέπει να λαμβάνονται ιδίως υπόψη οι αρχές της παρ. 2 του άρθρου 2 του ως άνω νόμου. Μέσα χωροταξικού σχεδιασμού είναι το γενικό, τα περιφερειακά και τα ειδικά πλαίσια χωροταξικού σχεδιασμού και αειφόρου ανάπτυξης (βλ. άρθρα 6, 7, 8). Σύμφωνα με το άρθρο 9 παρ. 1 του αυτού ν. 2742/1999, «Ρυθμιστικά σχέδια, γενικά πολεοδομικά σχέδια, σχέδια χωρικής και οικιστικής οργάνωσης ανοικτών πόλεων, σχέδια ανάπτυξης

περιοχών δεύτερης κατοικίας, ζώνες οικιστικού ελέγχου, περιοχές του άρθρου 24 του ν. 1650/1986 ή άλλα σχέδια χρήσεων γης, που εγκρίνονται μετά την έναρξη ισχύος του νόμου αυτού, οφείλουν να εναρμονίζονται προς τις επιλογές ή κατευθύνσεις των εγκεκριμένων Περιφερειακών Πλαισίων και αν αυτά ελλείπουν προς τις επιλογές ή κατευθύνσεις του εγκεκριμένου Γενικού και των εγκεκριμένων Ειδικών Πλαισίων Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης. Μέχρι την έγκριση των ανωτέρω πλαισίων, η έγκριση των ρυθμιστικών σχεδίων, των γενικών πολεοδομικών σχεδίων και λοιπών 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». Σύμφωνα με τις ανωτέρω διατάξεις, διοικητικές πράξεις, με τις οποίες εισάγονται ρυθμίσεις χωροταξικού ή πολεοδομικού χαρακτήρα πρέπει, εφεξής, να διέπονται από τις αρχές της παρ. 2 του άρθρου 2 του ν. 2742/1999, στις οποίες περιλαμβάνονται, μεταξύ άλλων, η αναβάθμιση της ποιότητας ζωής των πολιτών και η βελτίωση των υποδομών στο σύνολο του εθνικού χώρου και ιδιαίτερα στις περιοχές που παρουσιάζουν προβλήματα αναπτυξιακής υστέρησης και περιβαλλοντικής υποβάθμισης, η διατήρηση, ενίσχυση και ανάδειξη της οικιστικής και παραγωγικής πολυμορφίας, καθώς και της φυσικής ποικιλότητας στις αστικές και περιαστικές περιοχές, αλλά και στην ύπαιθρο και ιδιαίτερα στις παράκτιες, νησιωτικές και ορεινές περιοχές, καθώς και στις περιοχές που παρουσιάζουν αυξημένη βιομηχανική και τουριστική ανάπτυξη, η εξασφάλιση μιας ισόρροπης σχέσης μεταξύ του αστικού, περιαστικού και αγροτικού χώρου και η ενίσχυση της εταιρικής σχέσης μεταξύ των μητροπολιτικών περιοχών, των αστικών κέντρων και των δήμων και οικισμών της υπαίθρου, η κοινωνική, οικονομική, περιβαλλοντική και πολιτισμική αναζωογόνηση των μητροπολιτικών κέντρων, των πόλεων και των ευρύτερων περιαστικών περιοχών τους και ιδίως αυτών που παρουσιάζουν προβλήματα κοινωνικής συνοχής, παραγωγικής ή δημογραφικής εγκατάλειψης, περιβαλλοντικής υποβάθμισης και ποιότητας ζωής, η συστηματική προστασία, αποκατάσταση, διατήρηση και ανάδειξη των περιοχών, οικισμών, τοπίων, που διαθέτουν στοιχεία φυσικής, πολιτιστικής και αρχιτεκτονικής κληρονομιάς, η συντήρηση, αποκατάσταση και ολοκληρωμένη διαχείριση των δασών, των αναδασωτέων περιοχών και των αγροτικών εκτάσεων.

6. Επειδή, με τις διατάξεις του άρθρου 24 του Συντάγματος, όπως διαμορφώθηκε με το Ψήφισμα της 6ης Απριλίου 2001 της Ζ΄ Αναθεωρητικής Βουλής, έχει αναχθεί σε συνταγματικά προστατευόμενη αξία το οικιστικό, φυσικό και πολιτιστικό περιβάλλον, από το οποίο εξαρτάται η ποιότητα ζωής και η υγεία των κατοίκων των πόλεων και των οικισμών. Οι συνταγματικές αυτές διατάξεις απευθύνουν επιταγές στο νομοθέτη, κοινό ή κανονιστικό, να

- ρυθμίσει τη χωροταξική ανάπτυξη και πολεοδομική διαμόρφωση της χώρας με βάση ορθολογικό σχεδιασμό υπαγορευόμενο από πολεοδομικά κριτήρια, σύμφωνα με την ιδιομορφία, τη φυσιογνωμία και τις ανάγκες κάθε περιοχής. Κριτήρια δε για τη χωροταξική αναδιάρθρωση και την πολεοδομική ανάπτυξη των πόλεων και των οικιστικών εν γένει περιοχών είναι η εξασφάλιση των καλύτερων δυνατών όρων διαβίωσης των κατοίκων. Κατ' ακολουθίαν, δεν είναι, κατ' αρχήν, επιτρεπτές ρυθμίσεις και μέτρα που επιφέρουν επιδείνωση των όρων διαβίωσης και υποβάθμιση του φυσικού ή του προβλεπόμενου από την ισχύουσα πολεοδομική νομοθεσία οικιστικού περιβάλλοντος. Η τήρηση της συνταγματικής αυτής επιταγής υπόκειται στον οριακό έλεγχο του ακυρωτικού δικαστή, ο οποίος οφείλει, βάσει των διδαγμάτων της κοινής πείρας να κρίνει σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση αν με τις θεσπιζόμενες χωροταξικές ή πολεοδομικές ρυθμίσεις επέρχεται υποβάθμιση του περιβάλλοντος (πρβλ. Σ.τ.Ε. 1528/2003 Ολομ., 1260/1999, 10/1998 Ολομ., 1507/1977). Εξάλλου, η συνταγματική κατοχύρωση και προστασία της ιδιοκτησίας δεν αποκλείει να επιβάλλονται με νόμο περιορισμοί στο περιεχόμενο και την έκταση του δικαιώματος της κυριότητας, εφόσον οι περιορισμοί αυτοί θεσπίζονται με αντικειμενικά κριτήρια χάριν της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος και δεν εξαφανίζουν ή δεν καθιστούν αδρανή την ιδιοκτησία σε σχέση με τον προορισμό της (Σ.τ.Ε. 3181/2004 7μ, 3067/2001 7μ, 4953/1995 Ολομ., 1821/1995 Ολομ., 1029/1985 Ολομ., 695/1986 Ολομ.). Ειδικότερα, ο καθορισμός Ζώνης Οικιστικού Ελέγχου (Ζ.Ο.Ε.) και όρων και περιορισμών ως προς τη δόμηση και τις χρήσεις γης εντός της ζώνης αυτής, βάσει της προαναφερόμενης διάταξης του άρθρου 29 παρ. 1 του ν. 1337/1983, αποτελεί μέτρο χωροταξικού σχεδιασμού, το οποίο εναρμονίζεται προς την απορρέουσα από το άρθρο 24 του Συντάγματος επιταγή περί ορθολογικής χωροταξίας και, επομένως, οι περιορισμοί αυτοί αποτελούν ανεκτούς κατ' αρχήν, κατά το άρθρο 17 του Συντάγματος, περιορισμούς της ιδιοκτησίας, δεδομένου, άλλωστε, ότι η απαγόρευση δόμησης σε περιοχές εκτός σχεδίου, στις οποίες και μόνον είναι κατά νόμον δυνατή η θέσπιση Ζ.Ο.Ε., συνάδει προς τον χαρακτήρα των περιοχών αυτών, οι οποίες δεν έχουν ως προορισμό την οικιστική ανάπτυξη (Σ.τ.Ε. 2605/2005 7μ, 1130/1999 7μ, 1174/1994, 1169/1994). Τέλος, η θέσπιση περιορισμών δόμησης και χρήσεων γης σε εκτός σχεδίου περιοχές που εμπίπτουν στα όρια του Ρυθμιστικού Σχεδίου Αθηνών είναι σύμφωνη προς τους κατά τις διατάξεις του ν. 1515/1985 βασικούς σκοπούς του ρυθμιστικού αυτού σχεδίου, στους οποίους περιλαμβάνονται, πλην άλλων, η ανάσχεση της οικιστικής εξάπλωσης της πόλεως των Αθηνών, η οικολογική ανασυγκρότηση, η προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος και η διαφύλαξη της γεωργικής γης (Σ.τ.Ε. 3181/2009 7μ., 3179/2009 7μ., 3184/2004 7μ., 3181/2004 7μ., 2675/2001, 1027/1999).
7. Επειδή, με το από 20.2/6.3.2003 προεδρικό διάταγμα (Δ' 199), το οποίο εκδόθηκε κατ' επίκληση, πλην άλλων, των διατάξεων του άρθρου 29 παρ. 1

- του ν. 1337/1983 και έχει κανονιστικό περιεχόμενο, καθορίσθηκαν χρήσεις γης και όροι και περιορισμοί δόμησης στην εκτός σχεδίου και εκτός ορίων οικισμών προ του έτους 1923 ευρύτερη περιοχή των Μεσογείων, η οποία περιλαμβάνεται στην εγκριθείσα με το από 22.6/7.7.1983 προεδρικό διάταγμα (Δ' 284) Ζώνη Οικιστικού Ελέγχου του Νομού Αττικής. Στο άρθρο 2 περιπτ. V.II του ανωτέρω, από 20.2/6.3.2003, π.δ. ορίζεται ότι «Περιοχές με στοιχείο Γ2 (γεωργική γη). 1. Στις παραπάνω περιοχές επιτρέπονται οι χρήσεις:-αγροτικές αποθήκες που εξυπηρετούν την πρωτογενή παραγωγή - θερμοκήπια - κτηνοτροφικές και σταυλικές εγκαταστάσεις - κατοικία - κατασκηνώσεις, οργανωμένες τουριστικές κατασκηνώσεις (campings) χωρίς οικίσκους και παιδικές κατασκηνώσεις χωρίς οικίσκους. Κατ' εξαίρεση στην περιοχή επιτρέπονται ύστερα από προέγκριση χωροθέτησης, σύμφωνα με τη διαδικασία της παρ.2 του άρθρου 8 της κοινής υπουργικής απόφασης 69269/5387/24.10.90 (B/678): -Εγκαταστάσεις παραγωγής αιολικής ενέργειας - Εγκαταστάσεις μετεωρολογικών και γεωδυναμικών σταθμών - Εγκαταστάσεις υδατοκαλλιεργειών - Ελικοδρόμια σύμφωνα με τις διατάξεις του από 13.1.92 π.δ/τος (Δ' 80). Κατ' εξαίρεση επιτρέπονται, μετά από πρόταση του Υπουργείου Υγείας- Πρόνοιας και έγκριση από τον Οργανισμό Αθήνας, κέντρα στήριξης και περίθαλψης ατόμων με ειδικές ανάγκες [...]» στο δε άρθρο 4 του αυτού διατάγματος ορίζεται ότι «Οικοδομικές άδειες που έχουν εκδοθεί μέχρι τη δημοσίευση του παρόντος εκτελούνται όπως εκδόθηκαν. Οι άδειες αυτές δεν αναθεωρούνται για παράταση της ισχύος τους». Εξάλλου, το ανωτέρω διάταγμα, σύμφωνα με το άρθρο 5 αυτού, άρχισε να ισχύει από τη δημοσίευσή του στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως (6.3.2003). Με τις ως άνω κανονιστικές διατάξεις του άρθρου 4 του από 20.2/6.3.2003 π.δ. ρυθμίσθηκε ειδικώς το εφαρμοστέο μεταβατικό καθεστώς για την έκδοση οικοδομικών αδειών στις περιοχές που περιλαμβάνονται στη Ζώνη Οικιστικού Ελέγχου, ορίσθηκε δε ότι μόνον οι οικοδομικές άδειες που είχαν εκδοθεί κατά τη δημοσίευσή του διατάγματος εκτελούνται όπως εκδόθηκαν, δηλαδή ακόμη και αν δεν συμφωνούν προς τις λοιπές κανονιστικές ρυθμίσεις του διατάγματος.
8. Επειδή, στο άρθρο 26 του ν. 2831/2000 (Α' 140), με τον οποίο τροποποιήθηκαν οι διατάξεις του ΓΟΚ 1985 (ν.1577/1985), ορίζονται τα εξής: «1. Όταν μετά την ισχύ του παρόντος νόμου τροποποιούνται οι γενικές ή ειδικές πολεοδομικές διατάξεις ή οι κανονισμοί που ισχύουν σε περιοχές εγκεκριμένων σχεδίων πόλεως ή σε οικισμούς γενικά ή σε εκτός σχεδίου περιοχές με την επιφύλαξη του άρθρου 4, εφαρμόζονται οι προϊσχύουσες διατάξεις, εάν πριν από τη θέσπισή τους: α) είχε εκδοθεί και εξακολουθεί να ισχύει νόμιμη άδεια οικοδομής, β) είχε υποβληθεί στην αρμόδια πολεοδομική υπηρεσία αίτηση για την έκδοση ή την αναθεώρηση άδειας οικοδομής με όλα τα στοιχεία και δικαιολογητικά, που απαιτούνται από τις οικείες διατάξεις, γ. [...], ε. [...] Κατά τη μεταβολή των διατάξεων, μπορεί να προβλέπεται η εξαίρεση μιας ή

περισσότερων από τις παραπάνω περιπτώσεις, καθώς και των επόμενων παραγράφων 2 και 3. 2. Οι οικοδομικές άδειες για τις οποίες έχει εφαρμογή η παράγραφος 1 επιτρέπεται να αναθεωρούνται μέσα στο χρόνο ισχύος τους, σύμφωνα με τις προϊσχύουσες διατάξεις μόνον εφόσον δεν γίνεται αύξηση του συντελεστή δόμησης που προβλέπεται από την οικοδομική άδεια ή του συντελεστή κατ' όγκο εκμετάλλευσης ή αλλαγή χρήσης του κτιρίου, εφόσον η αλλαγή χρήσης αντίκειται στις διατάξεις που ισχύουν κατά το χρόνο της αναθεώρησης. Μετά τη λήξη της ισχύος τους επιτρέπεται να αναθεωρούνται σύμφωνα με τις προϊσχύουσες διατάξεις για το τμήμα του κτιρίου στο οποίο έχει περατωθεί μέσα στο χρόνο ισχύος τους ο φέρων οργανισμός. Για το υπόλοιπο τμήμα του κτιρίου η αναθεώρηση γίνεται με τους νέους όρους δόμησης. Κάθε μεταγενέστερη προσθήκη γίνεται με τους νέους όρους και περιορισμούς δόμησης. 3. Εάν πριν τη θέσπιση των νέων όρων και περιορισμών δόμησης προηγήθηκαν αλληπάλληλες συνεχείς αναστολές οικοδομικών εργασιών, η παράγραφος 1 έχει εφαρμογή μόνον εφόσον η αίτηση για την έκδοση της σχετικής πράξης έχει υποβληθεί πριν από την επιβολή της πρώτης αναστολής. 4. [...] 5. [...]».

9. Επειδή, η ως άνω διάταξη του άρθρου 26 παρ. 1 του ν. 2831/2000, όπως προκύπτει και από τη διατύπωσή της, αναφέρεται μόνον στις περιπτώσεις, κατά τις οποίες, μετά την ισχύ του νόμου αυτού, τροποποιούνται οι οικείες πολεοδομικές διατάξεις και, επομένως, δεν καταλαμβάνει την περίπτωση της τροποποίησης πολεοδομικών διατάξεων από τον ίδιο τον νόμο 2831/2000. Στην τελευταία αυτή περίπτωση, και εφόσον ο νόμος δεν ορίζει το αντίθετο, οι διατάξεις του εφαρμόζονται, κατά το άρθρο 30, σε όλες τις οικοδομικές άδειες ή αναθεωρήσεις οικοδομικών αδειών που εκδίδονται μετά την ισχύ του νόμου (13.6.2000), ασχέτως αν η σχετική αίτηση είχε, τυχόν, υποβληθεί πριν από το χρονικό αυτό σημείο (Σ.τ.Ε. 197/2005 7μ.). Εξάλλου, από τις ανωτέρω γενικές διατάξεις του άρθρου 26 του ν.2831/2000 δεν αποκλείεται η θέσπιση διαφορετικής μεταβατικής ρύθμισης με μεταγενέστερο του νόμου αυτού προεδρικό διάταγμα, το οποίο εκδίδεται κατ' επίκληση πάγιων εξουσιοδοτικών διατάξεων εντασσομένων σε νομοθέτημα χωροταξικού ή πολεοδομικού σχεδιασμού. Τούτο διότι, σκοπός των ρυθμίσεων του άρθρου 26 δεν είναι η αναίρεση ή η νόθευση των χωροταξικών ή πολεοδομικών σχεδίων ή των σχεδίων χρήσεων γης με τη διατήρηση χρήσεων ή όρων και περιορισμών δόμησης οι οποίοι αντιστρατεύονται τους στόχους και τις κατευθύνσεις του σχεδιασμού, αλλά η θέσπιση γενικού κανόνα από τον οποίο διέπεται, εφόσον δεν υφίσταται αντίθετη ειδική ρύθμιση, το εφαρμοστέο νομοθετικό καθεστώς κατά την έκδοση οικοδομικών αδειών σε περίπτωση μεταβολής, πλην άλλων, των όρων και περιορισμών δόμησης και των χρήσεων γης σε περιοχές εγκεκριμένων σχεδίων πόλεως ή σε οικισμούς γενικά ή σε εκτός σχεδίου περιοχές. Η εκτεθείσα ως άνω έννοια των διατάξεων της παραγράφου 1 του άρθρου 26 του ν. 2831/2000 προκύπτει τόσο από το τελευταίο εδάφιο της

- ίδιας παραγράφου, στο οποίο ορίζεται ότι κατά τη μεταβολή των σχετικών διατάξεων μπορεί να εισάγεται εξαίρεση από τις ρυθμίσεις των περιπτώσεων της παραγράφου 1, δηλαδή των περιπτώσεων α', β', γ' δ' και ε', όσο και από την αιτιολογική έκθεση του ν. 2831/2000, στην οποία αποσαφηνίζεται ο σκοπός των διατάξεων με την επισήμανση ότι «[...] εάν στη διοικητική πράξη καθορισμού ή αλλαγής των όρων δόμησης δεν αναφέρεται διαφορετικά, θα ισχύουν οι διατάξεις του άρθρου αυτού. [...]».
10. Επειδή, κατά γενική αρχή του διοικητικού δικαίου, η οποία έχει εφαρμογή και στις οικοδομικές άδειες, οι διοικητικές πράξεις διέπονται, εφόσον δεν ορίζεται ή δεν συνάγεται άλλο από το νόμο, από το νομικό καθεστώς που ισχύει κατά το χρόνο της έκδοσής τους και όταν ακόμη μεταβάλλονται οι όροι και οι περιορισμοί δόμησης και οι χρήσεις γης μεταξύ του χρόνου υποβολής της σχετικής αίτησης και της ημερομηνίας έκδοσης της πράξης (πρβλ. Σ.τ.Ε. 3662/2000, 511/2003 7μ., 3106/1998). Η ανωτέρω γενική αρχή ισχύει πολλώ μάλλον κατά τη θέσπιση όρων και περιορισμών δόμησης και τον καθορισμό χρήσεων γης στο πλαίσιο ευρύτερου χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού κατ' επιταγή του άρθρ. 24 του Συντάγματος, οι ρυθμίσεις του οποίου, για την ευρύτερη περιοχή της Αθήνας, εξειδικεύονται με το ν. 1515/1985 που προβλέπει το Ρυθμιστικό Σχέδιο Αθηνών (πρβλ. Σ.τ.Ε. 3606/2007 7μ., 1944/2001, 3106/1998). Εξάλλου, όπως είχε κριθεί πριν από την ισχύ του ν. 2831/2000, κάμψη της ανωτέρω αρχής μπορεί να θεσπισθεί μόνο με ειδική μεταβατική διάταξη στη νέα ρύθμιση, ορίζουσα ότι οι ήδη υποβληθείσες αιτήσεις υπάγονται στο παλαιό καθεστώς των όρων δόμησης και χρήσεων γης, δηλαδή αυτό που ίσχυε κατά τον χρόνο υποβολής της σχετικής αίτησης (Σ.τ.Ε. 3662/2000, 2726/1993, 807/1987). Κατά τα εκτεθέντα στην προηγούμενη σκέψη, με τις διατάξεις του άρθρου 26 παρ. 1 περ. α' και β' του ν. 2831/2000 θεσπίσθηκε πάγιος, πλέον, γενικός κανόνας σύμφωνα με τον οποίο σε περίπτωση μεταβολής του ισχύοντος καθεστώτος χρήσεων γης ή όρων και περιορισμών δόμησης και ελλείψει αντίθετης ειδικής ρύθμισης, η έκδοση οικοδομικών αδειών χωρεί με βάση τις προϊσχύουσες διατάξεις, εφόσον πριν την μεταβολή του νέου καθεστώτος, εκδόθηκε και είναι σε ισχύ νόμιμη άδεια οικοδομής ή είχε υποβληθεί στην αρμόδια πολεοδομική υπηρεσία αίτηση με πλήρη φάκελο για την έκδοση ή την αναθεώρηση άδειας οικοδομής.
11. Επειδή, εν προκειμένω από τα στοιχεία του φακέλου και την εκκαλούμενη απόφαση προκύπτουν τα εξής: Με την 1464/10.9.2003 οικοδομική άδεια της Διεύθυνσης Πολεοδομίας Ανατολικής Αττικής (Πολεοδομία Παλλήνης) επετράπη στους ήδη εκκαλούντες η ανέγερση εμπορικής αποθήκης-κέντρου διακίνησης τύπου, συνολικής καλυπτόμενης επιφάνειας 8.712,00 τ.μ. και όγκου 44.248,06 μ³, σε ακίνητό τους εμβαδού 22.334,0 τ.μ. επί της οδού Λεονταρίου, σε εκτός σχεδίου περιοχή της περιφέρειας του Δήμου Παλλήνης. Η ως άνω οικοδομική άδεια εκδόθηκε στις 10.9.2003, μολοντί, σύμφωνα με

τις προεκτεθείσες ρυθμίσεις του από 20.2/6.3.2003 π.δ., στην περιοχή αυτή (ζώνη Γ2 της Ζ.Ο.Ε.) του Δήμου Παλλήνης δεν επιτρέπεται από την έναρξη της ισχύος του διατάγματος αυτού (6.3.2003) η χρήση εμπορικής αποθήκης. Στο 21336/15.12.2003 έγγραφο της Διεύθυνσης Πολεοδομίας της Ν.Α. Αν. Αττικής προς το Υπουργείο ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε. εκτίθεται, πλην άλλων, ότι ο φάκελος για την έκδοση της οικοδομικής άδειας υποβλήθηκε στις 3.1.2003 και η οικοδομική άδεια χορηγήθηκε στις 10.9.2003 δυνάμει της απόφασης 84/4.4.2003 του Νομαρχιακού Συμβουλίου, η οποία ενέκρινε την έκδοση των οικοδομικών αδειών με τις προϊσχύουσες διατάξεις, κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 26 του ν. 2831/2000. Οι νυν εφεσίβλητοι άσκησαν αίτηση ακυρώσεως στο Διοικητικό Εφετείο Αθηνών με την οποία ζήτησαν την ακύρωση της 1464/10.9.2003 οικοδομικής άδειας, ισχυριζόμενοι ότι η άδεια είχε εκδοθεί κατά παράβαση του νόμου και ειδικότερα των διατάξεων του από 20.2/6.3.2003 π.δ., διότι το ακίνητο ενέπιπτε στη ζώνη Γ2 (γεωργική γη) της Ζ.Ο.Ε. στην οποία δεν επιτρέπεται η συγκεκριμένη χρήση αλλά και των διατάξεων του ν. 1650/1985, διότι η άδεια αφορούσε ειδικό κτίριο και πριν από έκδοσή της έπρεπε να εκπονηθεί ΜΠΕ και να εγκριθούν περιβαλλοντικοί όροι για την κατασκευή του. Επί της αίτησης ακυρώσεως εκδόθηκε η εκκαλούμενη, υπ' αριθμ. 1337/2005, απόφαση του Διοικητικού Εφετείου Αθηνών, με την οποία έγινε δεκτό, καθ'ερμηνεία των άρθρων 2 περ. V.ΙΙ και 4 του από 20.2/6.3.2003 π.δ, και του άρθρου 26 του ν. 2831/2000 σε συνδυασμό με την αναφερόμενη στη σκέψη 10 γενική αρχή, ότι από τη δημοσίευση του ανωτέρω διατάγματος στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως δεν επιτρέπεται η ανέγερση εμπορικής αποθήκης στα εκτός σχεδίου ακίνητα τα οποία εμπίπτουν στην περιοχή που ορίζεται με το άρθρο 2 περ. V.ΙΙ, ότι εξαίρεση στον κανόνα αυτό εισάγει η μεταβατική διάταξη του άρθρου 4 του διατάγματος, η οποία επιτρέπει την εφαρμογή των προϊσχυουσών διατάξεων για χρήσεις γης, εφόσον είχε ήδη εκδοθεί πριν από την ισχύ αυτού οικοδομική άδεια και ότι για την εφαρμογή των προϊσχυουσών διατάξεων δεν αρκεί η υποβολή αίτησης για την έκδοση οικοδομικής άδειας πριν από τη δημοσίευση του διατάγματος στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, έστω και αν η αίτηση συνοδεύεται από πλήρη φάκελο. Ως προς την πληρότητα του υποβληθέντος φακέλου για τη χορήγηση της άδειας η εκκαλουμένη δέχθηκε ότι η πληρωμή των φορολογικών οφειλών με βάση τα αντίστοιχα σημειώματα καταβολής φόρων και εισφορών φαίνεται να έγινε μετά τις 25.7.2003, ήτοι μετά την έναρξη της ισχύος του από 20.2/6.3.2003 π.δ., έκρινε δε περαιτέρω ότι, ανεξάρτητα από το αν ήταν πλήρης ο φάκελος, η προσβαλλόμενη οικοδομική άδεια, για την έκδοση της οποίας εφαρμόσθηκε το προγενέστερο νομοθετικό καθεστώς, στερείται νομίμου ερείσματος και με την αιτιολογία αυτή ακύρωσε την οικοδομική άδεια, ενόψει δε αυτού δεν εξέτασε τον δεύτερο λόγο ακυρώσεως, δεχθείσα, σιωπηρώς, ότι παρέλκει η εξέτασή του. Με την υπό κρίση έφεση ζητείται η εξαφάνιση της εκκαλουμένης και η απόρριψη της αίτησης ακυρώσεως των εφεσιβλήτων.

12. Επειδή, με την υπό κρίση έφεση προβάλλεται ότι η εκκαλουμένη εσφαλμένως ερμήνευσε τις διατάξεις του 26 παρ. 1 του ν. 2831/2000, του από 20.2/6.3.2003 π.δ. καθώς και των γενικών αρχών του δικαίου σχετικά με το εφαρμοστέο νομικό καθεστώς κατά την έκδοση οικοδομικών αδειών, διότι οι ρυθμίσεις του άρθρου 26 παρ. 1 του ν.2831/2000 εισάγουν ειδικό κανόνα, ο οποίος κατισχύει της ισχύουσας για την έκδοση των διοικητικών πράξεων γενικής αρχής, αλλά και κάθε άλλης παρεμφερούς διάταξης με την οποία ρυθμίζεται το μεταβατικό καθεστώς για την έκδοση οικοδομικών αδειών. Σύμφωνα, με τα προαναφερθέντα, το δικάσαν Διοικητικό Εφετείο ορθώς ερμήνευσε και εφήρμοσε τις διατάξεις του από 20.2/6.3.2003 π.δ., σε συνδυασμό με αυτές του άρθρου 26 του ν. 2831/2000, όπως οι τελευταίες ερμηνεύονται στη σκέψη 9 και οι οποίες, κατά την έννοιά τους, δεν αποκλείουν την εισαγωγή διαφορετικής ρύθμισης με κανονιστική πράξη, εκδοθείσα κατ' εξουσιοδότηση του νόμου, με την οποία να καθορίζεται το εφαρμοστέο νομοθετικό καθεστώς σε περίπτωση μεταβολής των χρήσεων γης. Στο πλαίσιο του αυτού λόγου εφέσεως προβάλλεται, ακόμη, ότι έσφαλε η εκκαλουμένη, διότι το άρθρο 4 του διατάγματος της Ζ.Ο.Ε. Μεσογείων σε συνδυασμό με το άρθρο 26 του ν. 2831/2000, όπως άλλωστε δέχθηκε και το Νομαρχιακό Συμβούλιο της Ν.Α. Α. Αττικής με την 84/4.4.2003 απόφασή του, εξειδικεύει το άρθρο 26 παρ. 1 του ανωτέρω νόμου και δεν αφίσταται από τις ρυθμίσεις του ή εν πάση περιπτώσει εισάγει πλάσμα δικαίου, κατά το οποίο οι υποβληθείσες αιτήσεις εξομοιώνονται ως προς την εφαρμογή των προϊσχυουσών διατάξεων με τις εκδοθείσες οικοδομικές άδειες. Όπως εκτέθηκε (βλ. σκ. 8 και 9) οι διατάξεις του άρθρου 4 του από 20.2/6.3.2003 π.δ. έχουν την έννοια ότι μόνον οι εκδοθείσες οικοδομικές άδειες διέπονται από το προγενέστερο νομοθετικό καθεστώς, δηλαδή αυτό της έκδοσής τους, όχι όμως και οι περιπτώσεις για τις οποίες είχε υποβληθεί απλώς αίτηση χορήγησης οικοδομικής άδειας,. Επομένως, ορθώς έκρινε η εκκαλουμένη, τα περί του αντιθέτου δε προβαλλόμενα με τον ανωτέρω λόγο εφέσεως πρέπει να απορριφθούν στο σύνολό τους, διότι προβάλλονται αβασίμως.
13. Επειδή, προβάλλεται ότι έσφαλε η εκκαλουμένη, διότι η θέσπιση με το π.δ. της 22.2/6.3.2003 μεταβατικών ρυθμίσεων διαφορετικών από τις ρυθμίσεις του άρθρου 26 του ν. 2831/2000, δεν στηρίζεται σε ειδική εξουσιοδότηση και υπερβαίνει τα όρια των νομοθετικών εξουσιοδοτήσεων των άρθρων 183 και 184 του Κ.Β.Π.Ν. και 21 και 24 του ν. 1650/1986, δοθέντος ότι οι ρυθμίσεις του άρθρου 26 υπερισχύουν ως *lex superior* και *lex specialis* των ρυθμίσεων του από 22.3/6.3.2003 διατάγματος. Ο ανωτέρω λόγος εφέσεως πρέπει, σύμφωνα και με τα όσα εκτέθηκαν σε προηγούμενη σκέψη ως προς την έννοια των διατάξεων του άρθρου 26 του ν.2831/2000 με τις οποίες επιτρέπεται η εισαγωγή διαφορετικής ρύθμισης, να απορριφθεί ως αβάσιμος, καθώς το ανωτέρω διάταγμα βρίσκει ως προς το άρθρο 4 νόμιμο εξουσιοδοτικό έρεισμα στις διατάξεις του άρθρου 29 παρ. 1 του ν. 1337/1983 (άρθρο 183 του Κώδικα

Βασικής Πολεοδομικής Νομοθεσίας), οι οποίες προβλέπουν την έκδοση προεδρικού διατάγματος με πρόταση του Υπουργού ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε. για τον καθορισμό χρήσεων γης και όρων και περιορισμών δόμησης και κατά τον σκοπό τους χορηγούν εξουσιοδότηση για τη θέσπιση επίσης των αναγκαίων μεταβατικών διατάξεων, προκειμένου να τύχουν αποτελεσματικής εφαρμογής οι σχετικές ρυθμίσεις σε περιοχές οι οποίες έχουν καθορισθεί ως Ζώνες Οικιστικού Ελέγχου γύρω από τα όρια πόλεων και οικισμών (πρβλ. Σ.τ.Ε. 3179/2009 7μ.).

14. Επειδή, οι διατάξεις του άρθρου 26 του ν. 2831/2000 τροποποιήθηκαν, αρχικώς, με το άρθρο 12 του ν. 3212/2003 (Α΄ 308), με το οποίο ορίστηκαν τα εξής: «1. Στο πρώτο εδάφιο της παρ. 1 του άρθρου 26 του ν. 2831/2000 [...] οι λέξεις “με την επιφύλαξη του άρθρου 4” διαγράφονται 2. Τα πέντε τελευταία εδάφια της παρ. 1 του άρθρου 26 του ν. 2831/2000 αντικαθίστανται ως εξής: “Στις παραπάνω περιπτώσεις β΄, γ΄, δ΄ και ε΄, οι προϊσχύουσες διατάξεις εφαρμόζονται μόνο εάν η οικοδομική άδεια εκδοθεί ή αναθεωρηθεί σε διάστημα το πολύ έξι (6) μηνών από την ισχύ των νέων διατάξεων. Η θέσπιση διαφορετικών μεταβατικών διατάξεων από τις ανωτέρω και διαφορετικών ρυθμίσεων από τις προβλεπόμενες στις επόμενες παραγράφους 2 και 3 επιτρέπεται μόνο για τις ανωτέρω περιπτώσεις β΄, γ΄, δ΄ και ε΄ και μόνο αν η μεταβολή των γενικών ή ειδικών πολεοδομικών διατάξεων ή κανονισμών θεσπίζεται κατ’ εξουσιοδότηση του άρθρου 4 του ν. 1557/1985 για την προστασία παραδοσιακών οικισμών και συνόλων ή της παρ. 1 του άρθρου 21 του ν. 1650/1986 για την προστασία των περιοχών που αναφέρονται περιοριστικά στις παραγράφους 1 έως και 4 του άρθρου 19 του ίδιου νόμου.” 3. Στο άρθρο 26 του ν. 2831/2000 προστίθενται παράγραφοι 6 και 7 ως εξής: “6. Νομίμως υφιστάμενες χρήσεις κτιρίων ή εγκαταστάσεων σε περιοχές στις οποίες καθορίζονται ή μεταβάλλονται οι χρήσεις γης διατηρούνται εκτός αν ορίζεται διαφορετικά με την κανονιστική πράξη καθορισμού ή μεταβολής των χρήσεων [...] 7. Οι διατάξεις του άρθρου αυτού εφαρμόζονται και όταν η τροποποίηση των γενικών ή ειδικών πολεοδομικών διατάξεων θεσπίζεται κατ’ εξουσιοδότηση της παρ. 1 του άρθρου 29 του ν. 1337/1983.” Εξάλλου, στο άρθρο 23 παρ. 5 του αυτού ν. 3212/2003, τιτλοφορούμενο «Μεταβατικές και καταργούμενες διατάξεις», ορίστηκε ότι «Οι διατάξεις του άρθρου 26 του ν. 2831/2000, όπως τροποποιούνται και συμπληρώνονται με το άρθρο 12 του νόμου αυτού, κατισχύουν ως ειδικότερες κάθε προγενέστερης αντίθετης ρύθμισης που έχει θεσπιστεί με κανονιστική πράξη έγκρισης Ζ.Ο.Ε., Γ.Π.Σ. ή άλλων σχεδίων χρήσεων γης. Στις περιπτώσεις αυτές η προθεσμία που προβλέπεται στην παράγραφο 1 του άρθρου 26, όπως η παράγραφος αυτή τροποποιήθηκε και συμπληρώθηκε με το άρθρο 12 του νόμου αυτού, για την έκδοση της οικοδομικής άδειας ή την αναθεώρησή της, σύμφωνα με τις προϊσχύουσες διατάξεις, ορίζεται σε έξι μήνες από την έναρξη ισχύος του νόμου αυτού». Ακολούθως, με το άρθρο 14 του ν. 3254/2004 (Α΄137),

αντικαταστάθηκε το δεύτερο εδάφιο της παρ. 5 του ως άνω άρθρου 23 του ν. 3212/2003 και ορίσθηκε ότι «Στις περιπτώσεις αυτές η προθεσμία που προβλέπεται στην παράγραφο 1 του άρθρου 26, όπως η παράγραφος αυτή τροποποιήθηκε και συμπληρώθηκε με το άρθρο 12 του νόμου αυτού, για την έκδοση της οικοδομικής άδειας ή την αναθεώρησή της, σύμφωνα με τις προϊσχύουσες διατάξεις, ορίζεται σε δώδεκα (12) μήνες από την έναρξη ισχύος του νόμου αυτού, εφόσον οι σχετικές αιτήσεις για την έκδοση οικοδομικής άδειας έχουν υποβληθεί μετά την 1.1.2002 και μέχρι την έναρξη ισχύος του νόμου αυτού». Τέλος, με το άρθρο 31 παρ. 4 του ν. 3325/2005 (Α΄68) προστέθηκε τρίτο εδάφιο στην παρ. 6 του άρθρου 26 του ν. 2831/2000, το οποίο ρυθμίζει τα της προθεσμίας απομάκρυνσης μη επιτρεπομένων χρήσεων.

15. Επειδή, με άλλο λόγο εφέσεως προβάλλεται ότι η εκκαλουμένη εσφαλμένως ερμήνευσε τις διατάξεις του 26 παρ. 1 του ν. 2831/2000 σε συνδυασμό με αυτές του από 20.2/6.3.2003 π.δ. δεδομένου ότι το θέμα του εφαρμοστέου νομικού καθεστώτος για την έκδοση οικοδομικής άδειας σε περίπτωση μεταβολής των χρήσεων γης ή των όρων και περιορισμών δόμησης ρυθμίζεται αποκλειστικά από τις διατάξεις του άρθρου ν.2831/2000, ο σκοπός δε αυτός του νόμου επιβεβαιώνεται και με τις μεταγενέστερες διατάξεις των άρθρων 12 του ν. 3212/2003, 14 του ν. 3254/2004 και 31 παρ. 4 του ν. 3325/2005. Όπως αναφέρθηκε, με τις διατάξεις του άρθρου 26 του ν.2831/2000, όπως ίσχυαν αρχικώς κατά τον κρίσιμο εν προκειμένω χρόνο έκδοσης της επίμαχης οικοδομικής άδειας, δεν αποκλείσθηκε η εισαγωγή ειδικών μεταβατικών ρυθμίσεων με διατάξεις χωροταξικών ή πολεοδομικών σχεδίων ή σχεδίων χρήσεως γης, τούτο δε προκύπτει και από τις μεταγενέστερες διατάξεις του άρθρου 12 παρ. 2 του ν. 3212/2003, με τις οποίες αντικαταστάθηκαν εδάφια της παραγράφου 1 του άρθρου 26 του ν. 2831/2000 και ρυθμίστηκε με άλλο τρόπο, επιεικέστερο για τους ενδιαφερομένους, το πλαίσιο και οι προϋποθέσεις θέσπισης μεταβατικών διατάξεων που διέπουν την έκδοση οικοδομικών αδειών σε περίπτωση μεταβολής του νομοθετικού καθεστώτος. Κατά συνέπεια, ανεξαρτήτως του ζητήματος αν οι ανωτέρω διατάξεις του άρθρου 12 του ν. 3212/2003 είναι σύμφωνες στο σύνολό τους προς τις, παρατιθέμενες στη σκέψη 6, επιταγές του άρθρου 24 του Συντάγματος, πάντως, οι διατάξεις αυτές δεν έχουν την έννοια, όπως υποστηρίζουν οι εκκαλούντες, ότι το μεταβατικό καθεστώς της έκδοσης οικοδομικών αδειών ρυθμίζεται, ακόμη και όταν υπάρχει αντίθετη ειδική ρύθμιση, από το άρθρο 26 του ν. 2831/2000, επιπροσθέτως δε οι διατάξεις του άρθρου 12 του ν. 3212/2003 δεν διέπουν τις προϋποθέσεις έκδοσης της επίδικης οικοδομική άδεια υπέρ των εκκαλούντων, διότι είναι μεταγενέστερες του χρόνου έκδοσης της άδειας. Εξάλλου, με το από 20.5.2009 υπόμνημα, που κατατέθηκε μετά τη συζήτηση τη υπόθεσης και εντός της χορηγηθείσης από την Πρόεδρο του Δικαστηρίου προθεσμίας, οι εκκαλούντες ισχυρίζονται ότι έσφαλε η

εκκαλουμένη διότι η ορθή έννοια του άρθρου 26 του ν. 2831/2000 επιβεβαιώνεται με το άρθρο 14 του ν.3254/2004 στο οποίο ορίζεται ότι «οι διατάξεις του άρθρου 26 του ν. 2831/2000, ..., κατισχύουν ως ειδικότερες κάθε προγενέστερης αντίθετης ρύθμισης που έχει θεσπιστεί με κανονιστική πράξη έγκρισης Ζ.Ο.Ε., Γ.Π.Σ. ή άλλων σχεδίων χρήσεων γης» και ότι οι διατάξεις αυτές αποδίδουν διαχρονικά το αληθές νόημα του άρθρου 26 του ν.2831/2000 και ισχύουν, ως ερμηνευτικές διατάξεις, από τη θέση σε ισχύ του τελευταίου αυτού νόμου. Ο παραπάνω, όμως, ισχυρισμός, στηρίζεται σε ανακριβή προϋπόθεση και πρέπει να απορριφθεί, διότι οι διατάξεις του άρθρου 14 του ν. 3254/2004 δεν έχουν το περιεχόμενο το οποίο επικαλούνται, ως κανόνα δικαίου, οι εκκαλούντες. Εξάλλου, υπό την εκδοχή ότι ο εν λόγω ισχυρισμός αναφέρεται στις διατάξεις του άρθρου 23 παρ. 5 του αυτού ν. 3212/2003, οι οποίες πράγματι περιέχουν τη ρύθμιση με το περιεχόμενο που εκθέτουν οι εκκαλούντες, ο ισχυρισμός αυτός είναι επίσης απορριπτός ως ερειδόμενος επί εσφαλμένης προϋπόθεσης, δεδομένου ότι ο ν. 3212/2003 δημοσιεύθηκε μετά την έκδοση της επίμαχης οικοδομικής άδειας και επομένως δεν διέπει το καθεστώς της έκδοσής της ούτε οι κρίσιμες διατάξεις (άρθρα 12 και 23 παρ. 5) του νόμου αυτού έχουν αναδρομική ισχύ, οι διατάξεις δε του άρθρου 23 παρ. 5, όπως προκύπτει από τη γραμματική τους διατύπωση και τον σκοπό τους (βλ. αιτιολογική έκθεση του ν. 3212/2003), δεν είναι ερμηνευτικές αλλά έχουν μεταβατικό χαρακτήρα. Κατά συνέπεια, ο προαναφερθείς λόγος εφέσεως είναι αβάσιμος και πρέπει να απορριφθεί.

16. Επειδή, με την παρέμβαση και το σχετικό υπόμνημα οι εκκαλούντες προέβαλαν ενώπιον του Διοικητικού Εφετείου Αθηνών ότι η εφαρμογή του από 22.2/6.3.2003 διατάγματος και για τις αιτήσεις χορήγησης οικοδομικών αδειών που είχαν υποβληθεί προ της ισχύος του διατάγματος, αντίκειται στα άρθρα 4 και 17 του Συντάγματος, την αρχή της αναλογικότητας και την αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, οι ισχυρισμοί δε αυτοί απορρίφθηκαν από την εκκαλούμενη απόφαση, στην οποία παρατίθεται συνοπτικά το ιστορικό της θέσπισης της Ζ.Ο.Ε. Μεσογείων, με τις ακόλουθες αιτιολογίες: « [...] ενόψει τούτων, των στόχων του ως άνω π.δ/τος αλλά και του ότι ο θεσμός της Ζώνης Οικιστικού Ελέγχου αποτελεί προσωρινό υποκατάστατο της αξιούμενης από το άρθρο 24 του Συντάγματος ορθολογικής χωροταξίας μεγάλης κλίμακας, ο άμεσος έλεγχος των χρήσεων γης και των όρων και περιορισμών δόμησης στην, εκτός σχεδίου και εκτός ορίων οικισμών (πριν από το έτος 1923), ευρύτερη περιοχή Μεσογείων (Ν. Αττικής), έγινε με αντικειμενικά κριτήρια και απέβλεψε στην εξυπηρέτηση του γενικότερου συμφέροντος, που επιβάλλει τον άμεσο έλεγχο των χρήσεων της γης εκτός σχεδίου πόλης, οι οποίες διαφορετικά χωρούν κατά τρόπο άναρχο που προκαλεί την υποβάθμιση και καταστροφή του φυσικού περιβάλλοντος και δεσμεύουν τις επιλογές της ορθολογικής χωροταξίας [...]. Εξάλλου, η επιτρεπόμενη πλέον χρήση γεωργικής γης των, μέχρι του χρόνου δημοσίευσης του διατάγματος αυτού

εκτός σχεδίου, ακινήτων δεν εξαφανίζει την ιδιοκτησία, ούτε την καθιστά αδρανή σε σχέση με τον έως τότε προορισμό της. Με τα δεδομένα αυτά, ο περιορισμός της ιδιοκτησίας που θεσπίστηκε κατά τον τρόπο αυτό δεν είναι ανεπίτρεπτος κατά το άρθρο 17 του Συντάγματος, εξαιτίας του ότι δεν είναι πλέον δυνατή η ανέγερση εμπορικής αποθήκης- κέντρου διανομής τύπου σε εκτός σχεδίου περιοχή, εφόσον η μεταβολή αυτή δεν προσκρούει στο πιο πάνω άρθρο του Συντάγματος, δεδομένου ότι αποβλέπει στην εξυπηρέτηση του γενικότερου συμφέροντος. Ούτε, εξάλλου, αποκλείεται ο καθορισμός για πρώτη φορά των χρήσεων γης από το άρθρο 4 του Συντάγματος, εξαιτίας του ότι ιδιοκτήτες εκτός σχεδίου ακινήτων της περιοχής με βάση τους μέχρι τότε ισχύοντες όρους δόμησης και λόγω της ανυπαρξίας χωροταξίας είχαν ανοικοδομήσει, γιατί η αρχή της ισότητας δεν εμποδίζει το νομοθέτη να καθορίσει τις χρήσεις της γης για το μέλλον, εφόσον τούτο το επιβάλλει, όπως στην προκείμενη περίπτωση, το γενικότερο συμφέρον των κατοίκων της περιοχής [...]. Τέλος, ο άμεσος έλεγχος των χρήσεων της γης εκτός σχεδίου πόλης, δεν παραβιάζει την αρχή της αναλογικότητας, ούτε την αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης γιατί, κατά την κοινή πείρα, η έκταση του μέτρου αυτού για όλα τα ακίνητα της περιοχής ήταν αναγκαία για την προστασία της περιαστικής γης από την άναρχη δόμηση, την προστασία των περιβαλλοντικά ευαίσθητων περιοχών και τον έλεγχο της απρογραμματίστης μελλοντικής ανάπτυξης της περιοχής, και ως εκ τούτου επιτακτικοί λόγοι δημόσιου συμφέροντος επέβαλαν τη μη περαιτέρω επιδείνωση της υπάρχουσας κατάστασης, παρά μόνο στην περίπτωση που ήδη είχε χορηγηθεί άδεια ανοικοδόμησης Συνεπώς, οι αντίθετοι ισχυρισμοί που προβάλλουν οι παρεμβαίνοντες στο δικόγραφο της παρέμβασης, όπως αναπτύσσονται με το υπόμνημα τους, πρέπει να απορριφθούν ως αβάσιμοι [...].»

17. Επειδή, με την υπό κρίση έφεση προβάλλεται ότι δεν εξετάστηκε από την εκκαλουμένη αν συνέτρεχαν υπέρτεροι λόγοι δημοσίου συμφέροντος που επέτρεπαν στην κανονιστικώς δρώσα Διοίκηση να αποκλίνει από τις ρυθμίσεις του ν. 2831/2000, στις οποίες αποτυπώνονται οι αρχές της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και της ασφάλειας του δικαίου και ότι εν προκειμένω δεν συνέτρεχαν λόγοι υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος που απέκλειαν την έκδοση της οικοδομικής άδειας με το προγενέστερο νομοθετικό καθεστώς. Εξάλλου, συναφώς προς τα ανωτέρω οι εκκαλούντες ισχυρίζονται με το από 20.5.2009 υπόμνημα ότι έσφαλε η εκκαλουμένη, διότι η εφαρμογή του από 22.2/6.3.2003 π.δ. για τη στοιχειοθέτηση λόγου ακύρωσης της οικοδομικής άδειας προσκρούει στις αρχές της ασφάλειας του δικαίου, της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και της απαγόρευσης των διακρίσεων καθώς και των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην ιδιοκτησία και την περιουσία που απορρέουν από το άρθρα 2 παρ. 1 , 4 παρ. 1 και 5, 5 παρ. 1 και 17 παρ. 1 και 25 παρ. 1 του Συντάγματος και την ΕΣΔΑ (ιδίως τα άρθρα 14 και 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου). Ειδικότερα, όπως ισχυρίζονται οι

εκκαλούντες, η εφαρμογή του άρθρου 4 του ανωτέρω διατάγματος αντιβαίνει στην αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του καλόπιστου διοικουμένου ο οποίος γνωρίζει μόνον το προϊσχύσαν του διατάγματος αυτού καθεστώς χρήσεων γης και υποβάλει φάκελο στην πολεοδομική αρχή για την αξιοποίηση του ακινήτου του με βάση τις μεταβατικού χαρακτήρα διατάξεις του άρθρου 26 του ν.2831/2000. Στο πλαίσιο του ίδιου ισχυρισμού προβάλλεται ακόμη ότι η εφαρμογή από την εκκαλούμενη του από 22.2/6.3.2003 π.δ. προσβάλλει αφενός την αρχή της ισότητας γενικώς, την ισότητα στα δημόσια βάρη και την απαγόρευση των δυσμενών διακρίσεων, διότι εξομοιώνει τη νομική μεταχείριση των διοικουμένων οι οποίοι ενεργοποίησαν τη διαδικασία έκδοσης οικοδομικής άδειας και υποβλήθηκαν σε έξοδα προς κάθε τρίτο ο ουδέποτε ενδιαφέρθηκε να κάνει χρήση του ισχύοντος πολεοδομικού καθεστώτος και ουδέποτε υποβλήθηκε σε έξοδα και αφετέρου προσβάλλει το δικαίωμα στην περιουσία των εκκαλούντων δεδομένου ότι περιορίζει την αξιοποίηση του ακινήτου για χρήση συμβατή με τις επιχειρηματικές δραστηριότητες των εκκαλούντων, αλλά και διότι οι εκκαλούντες είχαν υποβληθεί σε σημαντικά έξοδα για την αξιοποίηση του ακινήτου πριν από τη μεταβολή του καθεστώτος των χρήσεων γης. Τέλος, με το αυτό υπόμνημα προβάλλεται ότι και αν ακόμη γίνει δεκτή η ακώλυτη ευχέρεια του νομοθέτη να μεταβάλλει το νομοθετικό καθεστώς, επιβάλλεται η πρόβλεψη μεταβατικών διατάξεων χάριν των πολιτών οι οποίοι δημιούργησαν έννομες σχέσεις στηριζόμενοι στο δίκαιο που ίσχυε κατά το χρόνο της σύναψής τους, οι μεταβατικές δε αυτές διατάξεις για να είναι νόμιμες πρέπει να περιλαμβάνουν ειδική αιτιολογία από την οποία να προκύπτει το δημόσιο συμφέρον και η αντικειμενική αδυναμία να εξυπηρετηθούν συγχρόνως τόσο το δημόσιο συμφέρον όσο και το δικαιώματα των ιδιωτών.

18. Επειδή, όπως έχει κριθεί (πρβλ. Σ.τ.Ε. 3555/2009 7μ, 3224/2009 7μ., 3111/2008 7μ. κ.ά.), κατά την έννοια των διατάξεων των άρθρων 17 και 24 του Συντάγματος, τα εμπράγματα δικαιώματα επί ακινήτου, όπως η κυριότητα, προστατεύονται στο πλαίσιο του προορισμού του ακινήτου, που περιλαμβάνει το φάσμα των επιτρεπτών χρήσεών του. Οι χρήσεις αυτές καθορίζονται, κυριαρχικώς, είτε απ' ευθείας από συνταγματικές διατάξεις είτε από τον νομοθέτη είτε από τη Διοίκηση, κατ' εξουσιοδότηση νόμου. Σύμφωνα και με τις ανωτέρω συνταγματικές διατάξεις, θεμελιώδης διάκριση των ακινήτων ως προς τον προορισμό τους είναι η διάκριση μεταξύ των περιλαμβανομένων σε οικιστικές περιοχές και των εκτός των περιοχών αυτών κειμένων [πρβλ. τις διατάξεις του ν.δ. της 17.7/16.8.1923 (Α' 228), ιδίως τα άρθρα 9, 10 παρ. 2, 14 και 17, και τη μεταγενέστερη νομοθεσία, ιδίως τον ν. 1337/1983 (Α' 33), τον ν. 2242/1994 (Α' 162) και τον ν. 2508/1997 (Α' 124)]. Οι οικιστικές περιοχές, οι περιοχές δηλαδή όπου αναπτύσσεται η οργανωμένη κοινωνική ζωή και παραγωγική δραστηριότητα, καθορίζονται, βάσει των αρχών και των κανόνων της επιστήμης, από τη γενική και ειδική νομοθεσία

για τη χωροταξία και την πολεοδομία, τα εντός οικιστικής περιοχής ακίνητα δε προορίζονται κατ' αρχήν για δόμηση, σύμφωνα με τους εκάστοτε θεσπιζόμενους όρους, οι οποίοι προσιδιάζουν στην ειδική λειτουργικότητα κάθε περιοχής. Αντιθέτως, τα εκτός οικιστικών περιοχών ακίνητα, εφόσον δεν υπάγονται σε ειδικό προστατευτικό καθεστώς, όπως οι αρχαιολογικοί χώροι, τα δάση και οι δασικές εκτάσεις, ο αιγιαλός και τα ρέματα, προορίζονται, κατ' αρχήν για γεωργική ή άλλη σχετική εκμετάλλευση, είναι δε κατ' εξαίρεση δυνατόν να δομηθούν, εφόσον τούτο επιτρέπεται από τον νόμο, υπό αυστηρότερες προϋποθέσεις σε σχέση με τις προϋποθέσεις δόμησης εντός των οικιστικών περιοχών, κατά τρόπο προσιδιάζοντα στην ιδιομορφία κάθε περιοχής έτσι ώστε το φυσικό περιβάλλον να θίγεται στο ελάχιστο δυνατόν. Εξάλλου, προκειμένου να επιτευχθεί ο συνταγματικός στόχος της διαφύλαξης του περιβάλλοντος, επιτρέπεται η λήψη μέτρων, που είναι δυνατόν να συνίστανται και στον περιορισμό του φάσματος των δυνατών χρήσεων του ακινήτου ή της έντασης της εκμετάλλευσής του. Τα μέτρα αυτά, που υπαγορεύονται από το δημόσιο συμφέρον, συνιστάμενο, όπως προεκτέθηκε, στην προστασία του περιβάλλοντος και στην εξασφάλιση των καλύτερων δυνατών όρων διαβίωσης, πρέπει να θεσπίζονται με αντικειμενικά κριτήρια και κατά τρόπο σύμφωνο προς τη συνταγματική αρχή της αναλογικότητας, πρέπει δηλαδή να είναι αναγκαία και πρόσφορα για την επίτευξη του ανωτέρω σκοπού δημοσίου συμφέροντος και να μην είναι δυσανάλογα σε σχέση προς αυτόν. Όταν δε τα μέτρα που λαμβάνονται προς τον σκοπό της προστασίας μιας περιοχής, καίτοι έχουν θεσπισθεί με γνώμονα τα ανωτέρω κριτήρια, έχουν ως αποτέλεσμα την μη αναμενόμενη ουσιώδη στέρηση της χρήσεως της ιδιοκτησίας, σε σχέση με τον κατά τα προεκτεθέντα προορισμό της, δεν αναιρείται εκ μόνου του λόγου αυτού η νομιμότητά τους, αλλά γεννάται αξίωση των τυχόν θιγομένων ιδιοκτητών προς αποζημίωση, ανάλογα με την έκταση, την ένταση και τη χρονική διάρκεια της ζημίας, αδιαφόρως εάν έχει περιληφθεί σχετική ρήτρα στην κανονιστική πράξη επιβολής των περιοριστικών όρων και απαγορεύσεων, υπό την αυτονόητη, πάντως, προϋπόθεση ότι το επιβαλλόμενο βάρος υπερβαίνει το εύλογο όριο ανοχής και αλληλεγγύης, το οποίο δικαιούται να αξιώνει το Κράτος από το σύνολο των πολιτών ή ορισμένη μερίδα τους, σύμφωνα με το άρθρο 25 παρ. 4 του Συντάγματος και ενόψει του κατά το άρθρο 17 παρ. 1 του Συντάγματος κοινωνικού περιεχομένου της ιδιοκτησίας, μεταβάλλεται δηλαδή σε θυσία ελαχίστων κατά παράβαση του άρθρου 4 παρ. 5 του Συντάγματος. Το ζήτημα της αποζημίωσης είναι, εν πάση περιπτώσει, αυτοτελές, κρινόμενο από τον δικαστή της αποζημίωσης και όχι από τον ακυρωτικό δικαστή. Συνεπώς, η απουσία σχετικής ρήτρας στην οικεία κανονιστική πράξη δεν ασκεί επιρροή στη νομιμότητα του χαρακτηρισμού ορισμένης έκτασης ως περιοχής προστασίας και της επιβολής, συναφώς, περιοριστικών μέτρων.

19. Επειδή, με το από 20.2/6.3.2003 π.δ. θεσπίσθηκαν όροι, περιορισμοί και

απαγορεύσεις στη δόμηση και στις χρήσεις γης, στην εκτός σχεδίου και εκτός ορίων νομίμως υφισταμένων οικισμών περιοχή των Μεσογείων. Στη σχετική από 14.12.1998 εισήγηση προς την Εκτελεστική Επιτροπή του Οργανισμού Αθήνας αναφέρονται, μεταξύ άλλων, τα εξής: Η περιοχή των Μεσογείων εκτείνεται στο πεδινό βόρειο τμήμα της υποενότητας Ανατολικής Αττικής, η οποία αποτελεί, σύμφωνα με το Ρυθμιστικό Σχέδιο της Αθήνας, μια από τις πέντε οργανικές υποενότητες της ευρύτερης περιοχής της Αθήνας στο πλαίσιο της λειτουργικής χωροταξικής οργάνωσής της (Λεκανοπέδιο και Σαλαμίνα, Δυτική Αττική, Βόρεια Αττική, Ανατολική Αττική και Νησιωτική Αττική). Περιβάλλεται από τους ορεινούς όγκους της Πεντέλης και του Ψηφτού, τα υψώματα της Μερέντας, το Πάνειον και τον Ευβοϊκό και «αποτελεί την άμεση περιοχή επιρροής του διεθνούς αερολιμένα «Ελευθέριος Βενιζέλος». Ο ΟΡΣΑ, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων του για την εφαρμογή του Ρυθμιστικού Σχεδίου ανέθεσε τον Ιούνιο του 1995 στο Ινστιτούτο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΙΠΑ) του Παντείου Πανεπιστημίου ερευνητικό πρόγραμμα, με θέμα «Οικονομική Ανάπτυξη και Χωροταξικός Σχεδιασμός Πεδιάδας Μεσογείων 1995-2020-Ειδική Χωρική Ρύθμιση Περιοχής Αεροδρομίου Ελευθέριος Βενιζέλος». Το ερευνητικό πρόγραμμα είχε ως αντικείμενο «τη συνολική προγραμματική και σχεδιαστική ρύθμιση του χώρου των Μεσογείων, τη συνολική εκτίμηση των τομέων παραγωγής [της περιοχής] ... και τον προσδιορισμό των ειδικότερων οικονομικών και κοινωνικών επιπτώσεων από το αεροδρόμιο», αποσκοπούσε δε «στην τεκμηρίωση ενός πλαισίου σχεδιασμού, το οποίο θα έδινε τη δυνατότητα στον Οργανισμό Αθήνας να προχωρήσει στην επικαιροποίηση των ΓΠΣ, την οριστικοποίηση των μακροπρόθεσμα αναγκαίων επεκτάσεων των οικισμών και στη θεσμοθέτηση της Ζ.Ο.Ε. των Μεσογείων». Η α΄ φάση της μελέτης είχε ως αντικείμενο την «γενική αναγνώριση της περιοχής», παραδόθηκε δε τον Αύγουστο του 1995 και η β΄ φάση, που παραδόθηκε τον Απρίλιο του 1996, είχε ως αντικείμενο την «ανάλυση της υφιστάμενης κατάστασης και τις αναπτυξιακές προοπτικές». Ακολούθησε ενημέρωση της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης και των οικείων ΟΤΑ, αφού δε ελήφθησαν υπόψη οι προτάσεις της μελέτης, οι απόψεις των ΟΤΑ, καθώς και των άλλων φορέων, και έγιναν οι αναγκαίες προσαρμογές, τον Απρίλιο του 1997 παρελήφθη η γ΄ φάση από την ορισθείσα Επιτροπή Επίβλεψης. Κατά τη δ΄ φάση, η τελική πρόταση διαβιβάσθηκε, τον Ιανουάριο του 1998, σε όλους τους ενδιαφερόμενους φορείς, ήτοι σε Υπουργεία, ΟΤΑ, Επιμελητήρια κ.λπ., προκειμένου να διατυπώσουν και πάλι τις απόψεις τους, ακολούθως δε, με βάση τις διατυπωθείσες απόψεις και τις σχετικές κατευθύνσεις του ΟΡΣΑ, οριστικοποιήθηκε η πρόταση του Ινστιτούτου Περιφερειακής Ανάπτυξης και παραδόθηκε τον Ιούλιο του 1998. Οι αρχές και οι κατευθύνσεις του χωροταξικού προγραμματισμού και σχεδιασμού που ελήφθησαν υπόψη από το ανωτέρω ερευνητικό πρόγραμμα είναι «ο έλεγχος και η ρύθμιση ... των σημερινών τάσεων αστικοποίησης στην περιοχή ... η

διασφάλιση κατά τον πλέον οικονομικό και λειτουργικά-κοινωνικά αποδεκτό τρόπο της κατασκευής των αναγκαίων έργων υποδομής, η ελαχιστοποίηση των επιβαρύνσεων του αστικού περιβάλλοντος και των γεωργοκτηνοτροφικών δραστηριοτήτων από τη λειτουργία του αεροδρομίου, η αναζήτηση των χωροταξικά καταλληλότερων θέσεων των συναφών και εξαρτημένων άμεσα [από] αυτό ... δραστηριοτήτων, η διασφάλιση των πλέον κατάλληλων χωρικών ρυθμίσεων και ελέγχων για την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος και την απρόσκοπτη ανάπτυξη της γεωργίας και της κτηνοτροφίας». Περαιτέρω, γίνεται ανάλυση της υφιστάμενης κατάστασης του φυσικού και οικιστικού περιβάλλοντος και παρέχονται στοιχεία για την κατανομή και εξέλιξη του πληθυσμού των περιοχών που επηρεάζονται, αμέσως ή εμμέσως, από τη λειτουργία του αεροδρομίου των Σπάτων. Ειδικότερα, στην έκθεση που συνοδεύει τη μελέτη του ΙΠΑ διαλαμβάνονται τα εξής: «I. Φυσικό Περιβάλλον ... Στην περιοχή μελέτης υπάρχουν τα ακόλουθα οικοσυστήματα: δάση πεύκων, θαμνώνες και φρύγανα, ρέματα με υγρόφιλη βλάστηση, υγρότοποι, ακτές, στο μεγαλύτερο μέρος τους βραχώδεις, κυρίως με μικρή κλίση αλλά και κατά τόπους απόκρημνες, σπηλιές και βάραθρα που παρουσιάζουν αρχαιολογικό, παλαιοντολογικό ή και βιολογικό ενδιαφέρον και αξιόλογο διάκοσμο. Στις περιοχές όπου οι καλλιέργειες έχουν παραμείνει αναλλοίωτες επί εκατοντάδες (ακόμα και χιλιάδες) χρόνια, τα αγροοικοσυστήματα έχουν αναπτύξει κάποια σταθερότητα και συντηρούν σημαντικούς και ιδιαίτερους πληθυσμούς ζώων και πουλιών ... II. Πληθυσμός ... III. Οικονομία της περιοχής (Βασικές Δραστηριότητες): Η περιοχή της μελέτης χαρακτηρίζεται από την ανάπτυξη των εξής βασικών δραστηριοτήτων: γεωργία (κύρια στην πεδιάδα των Μεσογείων), παραθεριστική κατοικία και εσωτερικός τουρισμός (κατά μήκος των ακτών), ζώνες μόνιμης κατοικίας στα βόρεια και στα δυτικά και εγκατάσταση μεταποιητικής δραστηριότητας καθώς και υπηρεσιών προς τους κατοίκους της Πρωτεύουσας (ιδιωτική εκπαίδευση, εμπόριο, αναψυχή) ... IV. Χρήσεις γης: Στο διάστημα των τελευταίων 30-40 ετών, η ανάπτυξη στην πεδιάδα των Μεσογείων διαμόρφωσε πρότυπο εξέλιξης του χώρου με κύρια χαρακτηριστικά: Τη μετατροπή εκτεταμένων περιοχών δασικής ή γεωργικής γης σε οικιστικές περιοχές 1ης ή 2ης κατοικίας. Την αυθαίρετη κατάτμηση της γης και την επίσης αυθαίρετη δόμηση κατοικιών ... Την αυθαίρετη αλλαγή των προβλεπόμενων χρήσεων γης και τη μετατροπή γεωργικής κυρίως γης σε γη για χρήσεις εμπορικές, βιοτεχνικές, βιομηχανικές, αποθηκών κλπ. Τη σημαντική υστέρηση σε αναγκαία δίκτυα υποδομής, Όσον αφορά τους χώρους πρασίνου, με εξαίρεση την Πεντέλη και τον Υμηττό, δεν υπάρχει θεσμοθετημένη άλλη ζώνη προστασίας ορεινών όγκων ή δασών στην περιοχή, ... Η γεωργική γη, πέρα από τη ... σημασία της για την οικονομία της περιοχής, αποτελεί το σημαντικότερο στοιχείο του περιβαλλοντικού και κατ' επέκταση και του οικονομικού πλούτου της. Συμπερασματικά, μπορούμε να τονίσουμε ότι στην περιοχή μελέτης αντιπροσωπεύονται ... τα περισσότερα από τα

χαρακτηριστικά [του αττικού περιβάλλοντος] ... Ανεξάρτητα από τις μεγάλες επιπτώσεις ... που θα προκαλέσει η εγκατάσταση του αεροδρομίου, υπάρχουν στην περιοχή μικρότερης κλίμακας περιβαλλοντικές επιπτώσεις, που οφείλονται στο πρότυπο ανάπτυξης που ακολουθήθηκε τα τελευταία χρόνια, όπως ... V. Ισχύον θεσμικό καθεστώς ... VII. Γενική αναφορά στον ρόλο της περιοχής μελέτης: ... Η περιοχή ... θα αποτελέσει τον υποδοχέα του μέγιστου ... αριθμού των νέων δραστηριοτήτων που αναμένεται ότι θα ... δημιουργηθούν από τη λειτουργία του νέου αεροδρομίου. Μέσω του νέου αεροδρομίου και των ... μεγάλων έργων υποδομής, αποκτά έναν νέο κυρίαρχο ρόλο στο σύστημα των εθνικών και διεθνών μεταφορών ... [εξαιτίας της δυναμικής της εξέλιξης] επιβάλλεται να διατηρήσει ένα φυσικό περιβάλλον κατάλληλο για τη διαφύλαξη στο μέγιστο δυνατό βαθμό της σημερινής οικολογικής ισορροπίας ...». Ενόψει των ανωτέρω διαπιστώσεων και στο πλαίσιο των προαναφερομένων αρχών και κατευθύνσεων χωροταξικού προγραμματισμού και σχεδιασμού, το εκπονηθέν ερευνητικό πρόγραμμα προτείνει, μεταξύ άλλων, τον καθορισμό ζώνης Α΄ προστασίας του πρασίνου, η οποία περιλαμβάνει, εκτός από τους ορεινούς όγκους του Υμηττού και της Πεντέλης, που ήδη διέπονται από συγκεκριμένες ρυθμίσεις, τους υπόλοιπους ορεινούς όγκους της περιοχής, καθώς και λόφους, ζώνες πρασίνου και ενδιαφέροντα τοπία, και στην οποία απαγορεύεται κατ' αρχήν η δόμηση. Βάσει των αποτελεσμάτων της έρευνας αυτής, η οποία, όπως προαναφέρθηκε, παραδόθηκε τον Ιούλιο του 1998, ο Οργανισμός Ρυθμιστικού Σχεδίου Αθηνών συνέταξε μελέτη για τη χωροταξική οργάνωση της περιοχής Μεσογείων και για τον καθορισμό χρήσεων γης και όρων και περιορισμών δόμησης εντός αυτής. Ειδικότερα, στην πρόταση των υπηρεσιών του Οργανισμού Αθήνας αναφέρονται τα εξής: «Η οργάνωση της περιοχής μελέτης ... βασίζεται στις τάσεις-προοπτικές ανάπτυξης της περιοχής, κυρίως λόγω της εγκατάστασης του αεροδρομίου, σε σχέση πάντα με τους στόχους του ΡΣΑ. Στην περιοχή μελέτης οργάνωνονται τρεις γενικές κατηγορίες λειτουργιών: -Η πρώτη αφορά το αεροδρόμιο ... -Η δεύτερη αφορά στην οικιστική ανάπτυξη είτε κατοικίας είτε άλλων οικονομικών δραστηριοτήτων ... -Η τρίτη αφορά στο φυσικό περιβάλλον (γεωργική γη και δασικές εκτάσεις) το οποίο δέχεται και τις μεγαλύτερες πιέσεις συρρίκνωσής του». Οι προτεινόμενες ζώνες χρήσεων διακρίνονται, συναφώς, σε τρεις κατηγορίες: Ζώνες προστασίας, ζώνες οικιστικές και ζώνες παραγωγικών δραστηριοτήτων και υπερτοπικών εξυπηρετήσεων. «Οι ζώνες προστασίας στοχεύουν στη διαφύλαξη του εναπομείναντος ελεύθερου χώρου και του φυσικού περιβάλλοντος, του πρασίνου, της γεωργικής γης, των αρχαιολογικών χώρων και ιστορικών τόπων, των αξιόλογων τοπίων, καθώς και στην εξασφάλιση ενός ζωτικού ελεύθερου χώρου γύρω από τους πόλους και ζώνες ανάπτυξης. Ο βαθμός προστασίας στις ζώνες αυτές διαφοροποιείται, ανάλογα με τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της κάθε ζώνης ή υποζώνης, από την πλήρη απαγόρευση

οποιασδήποτε επέμβασης μέχρι τη δυνατότητα εγκατάστασης ήπιων χρήσεων ... Οι οικιστικές ζώνες καθορίζονται Οι ζώνες παραγωγικών δραστηριοτήτων και υπερτοπικών εγκαταστάσεων χωροθετούνται σαν υποδοχείς των τάσεων για εγκατάσταση δευτερογενών και τριτογενών δραστηριοτήτων ...». Και η μελέτη αυτή του ΟΡΣΑ διαβιβάσθηκε στους ΟΤΑ της περιοχής, καθώς και σε άλλους φορείς, οι απόψεις των οποίων εξετάσθηκαν από την αρμόδια υπηρεσία του Οργανισμού Αθήνας. Στη σχετική από 14.7.2000 εισήγηση προς την Εκτελεστική Επιτροπή, βάσει της οποίας αυτή κατά την 1/συνεδρίαση 82/4.4.2001 διατύπωσε τη σχετική γνωμοδότησή της, αναφέρεται ότι «η συμμετοχική διαδικασία για τον σχεδιασμό της περιοχής των Μεσογείων υπήρξε συνεχής, ολοκληρωμένη και εξαντλητική» και ότι, κατά την εξέταση των απόψεων που διατυπώθηκαν από τους φορείς, ελήφθησαν υπόψη «οι ακόλουθοι παράγοντες που σχετίζονται με τις υφιστάμενες συνθήκες και τις προοπτικές ανάπτυξης της περιοχής: -Οι αναπτυξιακές ζώνες που χωροθετούνται σε συνάρτηση με τη λειτουργία του αεροδρομίου θα πρέπει να καταστούν ελκυστικές και ανταγωνιστικές σε διεθνές επίπεδο ... Οι τυχόν περαιτέρω επεκτάσεις τους και η περαιτέρω διασπορά αναπτυξιακών δραστηριοτήτων στο χώρο θα είναι όχι μόνον αντιοικονομική αλλά και θα αποδυναμώσει τον αναπτυξιακό στόχο. -Η ανάγκη εξασφάλισης υψηλής ποιότητας περιβάλλοντος στην περιοχή η οποία θα αποτελέσει τη βασική πύλη εισόδου στη Χώρα ... Αυτό συνεπάγεται την ανάγκη ολοκληρωμένης πολεοδομικής οργάνωσης των οικισμών και των παραγωγικών ζωνών και τη διατήρηση του φυσικού χαρακτήρα του ιδιαίτερα αξιόλογου περιβάλλοντος και τοπίου στις εκτός σχεδίου περιοχές. ...». Τελικώς, μετά και την κατά την 1/συνεδρίαση 3/27.6.2001 της ΕΕ διατυπωθείσα γνωμοδότησή της, εκδόθηκε το προσβαλλόμενο διάταγμα. Στο άρθρο 2 παρ. Ι του διατάγματος αυτού καθορίζονται οι περιοχές με στοιχείο Α, ως ζώνες πρασίνου, ορίζονται δε περαιτέρω τα εξής: «1. Στις παραπάνω περιοχές επιτρέπονται οι χρήσεις: -Δημόσια και δημοτικά καθιστικά -Κατ' εξαίρεση ... επιτρέπονται ύστερα από προέγκριση χωροθέτησης ... -Εγκαταστάσεις παραγωγής αιολικής ενέργειας -Εγκαταστάσεις μετεωρολογικών και γεωδυναμικών σταθμών. Όλες οι παραπάνω χρήσεις είναι επιτρεπτές μετά την έγκριση των αρμοδίων δασικών αρχών μόνο στα μη δασικά τμήματα των περιοχών Α. 2. Οι όροι και περιορισμοί δόμησης των επιτρεπομένων χρήσεων καθορίζονται ως εξής: α) Για τα δημόσια και δημοτικά καθιστικά ... β) Για τις εγκαταστάσεις παραγωγής αιολικής ενέργειας και ... μετεωρολογικών και γεωδυναμικών σταθμών ... 3. Στις παραπάνω περιοχές δεν εφαρμόζονται οι διατάξεις του άρθρου 24 του ν. 2508/1997 (Α' 124) [Περιοχές ειδικά ρυθμιζόμενης πολεοδόμησης (ΠΕΡΠΟ)]». Στο ίδιο άρθρο καθορίζονται επίσης περιοχές με στοιχείο Β1 ως περιοχές απολύτου προστασίας τοπίου, αρχαιολογικών χώρων και μνημείων στις οποίες «απαγορεύεται κάθε δόμηση ή κατασκευή, καθώς και η αλλοίωση του

εδάφους» (παρ. II), περιοχές με στοιχείο B2 ως περιοχές μέσης προστασίας τοπίου, αρχαιολογικών χώρων και μνημείων, στις οποίες επιτρέπονται κατοικίες, αγροτικές αποθήκες, δημόσια και δημοτικά καθιστικά και αναψυκτήρια με συγκεκριμένους όρους και περιορισμούς (παρ. III), περιοχή με στοιχείο B3-Αττικό Πάρκο (παρ. IV), περιοχές με στοιχείο B4 στη Βραυρώνα (παρ. V), περιοχές με στοιχείο Γ1 ως ζώνη ειδικής ενίσχυσης παραδοσιακών και βιολογικών καλλιιεργειών (παρ. VI), περιοχές με στοιχείο Γ2 που αποτελούνται από γεωργική γη και στις οποίες επιτρέπονται εγκαταστάσεις που εξυπηρετούν την πρωτογενή παραγωγή, κατοικία και ορισμένες άλλες χρήσεις (παρ. VII), περιοχές με στοιχείο Δ ως ζώνες περιαστικής κατοικίας (παρ. VIII), περιοχές με στοιχείο Ε «εντός των ορίων εγκεκριμένων ή υπό έγκριση ΓΠΣ» (παρ. IX), περιοχές με στοιχείο Ζ ως περιοχές τουριστικών εγκαταστάσεων (παρ. X), περιοχές με στοιχείο Η, ως ζώνες υποδοχής Β' κατοικίας (παρ. XI), περιοχές με στοιχείο Θ1 στην παραλιακή ζώνη (παρ. XII), περιοχές αναψυχής με στοιχείο Θ2 (παρ. XIII), περιοχές με στοιχείο Ι ως ζώνη χονδρεμπορίου (παρ. XIV), περιοχές με στοιχείο Κ1 ως ζώνη για εγκατάσταση του δευτερογενούς και του τριτογενούς τομέα (παρ. XV), περιοχή με στοιχείο Κ2 για Επιχειρηματικό Πάρκο (παρ. XVI), περιοχή με στοιχείο Κ3 για Πάρκο Υψηλής Τεχνολογίας και εγκαταστάσεις ΑΕΙ-ΤΕΙ (παρ. XVII), περιοχή με στοιχείο Λ για αθλητικές εγκαταστάσεις (παρ. XVIII), περιοχή με στοιχείο Λ1 για τις αθλητικές εγκαταστάσεις του Δήμου Ραφήνας (παρ. XIX) και περιοχές με στοιχείο Μ ως ζώνη βιομηχανικών-βιοτεχνικών εγκαταστάσεων (παρ. XX). Περαιτέρω, στο άρθρο 3 παρ. 36 του προσβαλλόμενου π.δ. ορίζεται ότι «Νομίμως υφιστάμενα κτήρια και εγκαταστάσεις που η χρήση τους δεν επιτρέπεται από τις διατάξεις του παρόντος δ/τος δύνανται να διατηρήσουν την υφιστάμενη χρήση στο γήπεδο επί του οποίου έχουν ανεγερθεί και να επισκευάζονται μόνο για λόγους χρήσεως και υγιεινής».

20. Επειδή, από τα ανωτέρω προκύπτει ότι στόχος των ρυθμίσεων του από 22.2/6.3.2003 π.δ. είναι ο έλεγχος των τάσεων αστικοποίησης στην περιοχή των Μεσογείων και η προστασία του φυσικού περιβάλλοντος το οποίο έχει υποβαθμισθεί από την μετατροπή της δασικής ή γεωργικής γης σε οικιστικές περιοχές πρώτης ή δεύτερης κατοικίας, την ανάπτυξη ανομοιογενών παραγωγικών δραστηριοτήτων, την αυθαίρετη κατάτμηση και την αυθαίρετη δόμηση και αλλαγή των χρήσεων γης. Στόχος των ρυθμίσεων είναι, επίσης, ο περιορισμός της απρογραμματίστης δόμησης, που εμποδίζει μεταξύ άλλων την εκτέλεση των αναγκαίων έργων υποδομής, η διατήρηση στο μέγιστο δυνατό βαθμό της υπάρχουσας οικολογικής ισορροπίας και η εξασφάλιση ζωτικού ελεύθερου χώρου γύρω από τους πόλους και τις ζώνες ανάπτυξης. Προς επίτευξη των ανωτέρω στόχων, οι οποίοι αποτελούν και κατευθύνσεις του Ρυθμιστικού Σχεδίου της ευρύτερης περιοχής της Αθήνας, με το ανωτέρω διάταγμα καθορίζονται ζώνες προστασίας για τη διαφύλαξη του εναπομείναντος ελεύθερου χώρου και του φυσικού περιβάλλοντος, του

πρασίνου, της γεωργικής γης, των αρχαιολογικών χώρων, των ιστορικών τόπων και των αξιόλογων τοπίων. Στις προαναφερθείσες μελέτες γίνεται ειδική αξιολόγηση και αναφορά στη διαπιστωθείσα καταστροφή της, υφισταμένης από χιλιετίες, γεωργικής γης στην πεδιάδα των Μεσογείων, που οφείλεται στη δόμηση και την ανάπτυξη ασύμβατων με αυτήν χρήσεων γης, καθώς και στην επιτακτική ανάγκη για τη διαφύλαξη της γεωργικής γης η οποία έχει απομείνει αναλλοίωτη, κατ' εκτίμηση δε τούτων με το άρθρο 2 του από 22.2/6.3.2003 π.δ. ορίσθηκε στη συνέχεια ότι στη ζώνη με στοιχείο Γ2, στην οποία κατά την εκκαλούμενη απόφαση περιλαμβάνεται και το ακίνητο για το οποίο εκδόθηκε η ακυρωθείσα οικοδομική άδεια, επιτρέπονται μόνον οι χρήσεις οι οποίες είναι συμβατές με τη γεωργική γη (αγροτικών αποθηκών που εξυπηρετούν την πρωτογενή παραγωγή, θερμοκηπίων, κτηνοτροφικών και σταυλικών εγκαταστάσεων, κατοικίας, κατασκηνώσεων, τουριστικών κατασκηνώσεων (campings) χωρίς οικίσκους) καθώς και ορισμένες άλλες χρήσεις, οι οποίες επιτρέπονται κατ' εξαίρεση. Προκύπτει επομένως, αφενός, ότι λόγοι δημοσίου συμφέροντος, συνιστάμενοι στην προστασία της γεωργικής γης, της οποίας η διατήρηση και ορθή διαχείριση είναι ουσιώδης όρος της βιώσιμης ανάπτυξης διότι αποτελεί την αναντικατάστατη βάση του ανθρωπογενούς παραγωγικού συστήματος (πρβλ. Σ.τ.Ε. 3181/2004 7μ.) υπαγόρευσαν τον καθορισμό της ανωτέρω ζώνης σε περιοχή εκτός σχεδίου πόλεων και οικισμών και αφετέρου ότι οι σχετικές ρυθμίσεις θεσπίσθηκαν με αντικειμενικά κριτήρια κατόπιν επιστημονικών μελετών και διεξοδικής διαβούλευσης με φορείς και ενδιαφερομένους, αλλά και με σεβασμό της αρχής της αναλογικότητας, δεδομένου ότι στην εν λόγω ζώνη Γ2 δεν απαγορεύεται η δόμηση ώστε να καθίσταται αδρανής η ιδιοκτησία από την άποψη αυτή, αλλά επιτρέπονται εκείνες οι χρήσεις οι οποίες είναι συμβατές με τη φυσιογνωμία και τα χαρακτηριστικά της συγκεκριμένης περιοχής. Περαιτέρω, από τα ίδια στοιχεία συνάγεται ότι ο περιορισμός ορισμένων χρήσεων στην ζώνη Γ2, μεταξύ των οποίων και η δόμηση για χρήσεις οι οποίες δεν προσιδιάζουν στη φύση της γεωργικής γης αλλά οδηγούν στην οριστική μεταβολή του προορισμού της, όπως η χρήση εμπορικής αποθήκης, αποτελεί πρόσφορο, αποτελεσματικό και απολύτως αναγκαίο μέτρο προκειμένου να διατηρηθεί η γεωργική γη, η οποία, κατά τα εκτεθέντα, αποτελεί αναντικατάστατο παραγωγικό κεφάλαιο, διότι σύμφωνα με τις σχετικές μελέτες η σταδιακή καταστροφή της υφισταμένης ανέκαθεν γεωργικής γης οφείλεται στην απρογραμματίστη δόμηση καθώς και στην εγκατάσταση μη συμβατών χρήσεων. Εξάλλου, παρά την συνδρομή των ανωτέρω επιτακτικών λόγων δημοσίου συμφέροντος που επέβαλαν τη λήψη άμεσων μέτρων για την προστασία της γεωργικής γης, ο κανονιστικός νομοθέτης όρισε, κατ' εκτίμηση της ανάγκης προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης που απορρέει από την αρχή της ασφάλειας δίκαιου και ύστερα από στάθμιση των επιταγών του άρθρου 17 του Συντάγματος και του άρθρου 1 του Πρώτου

Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ, ότι διατηρούνται τα νομίμως υφιστάμενα κτίρια και οι εγκαταστάσεις σε περιοχές στις οποίες δεν επιτρέπεται πλέον η χρήση τους (άρθρο 36 παρ. 3 του από 22.2/6.3.2003 π.δ.), συμμορφούμενος έτσι προς τους ως άνω υπερκείμενους κανόνες δικαίου, περαιτέρω δε εξήντησε το χρονικό πλαίσιο εντός του οποίου όφειλε να προβεί στη θέσπιση της Ζ.Ο.Ε., δεδομένου ότι η σχετική διαδικασία από την ανάθεση της μελέτης (1995) έως την έκδοση του διατάγματος (2003), με την ουσιαστική μάλιστα συμμετοχή των φορέων και οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, διήρκεσε 8 περίπου έτη, προκειμένου να διασφαλιστούν τα πάσης φύσεως περιουσιακά δικαιώματα των ενδιαφερομένων. Υπό τα ανωτέρω δεδομένα, ο περιορισμός των χρήσεων γης στη ζώνη Γ2 της Ζ.Ο.Ε. με το από 22.2/6.3.2003 π.δ. τελεί σε δίκαιη ισορροπία μεταξύ των απαιτήσεων του γενικού συμφέροντος του κοινωνικού συνόλου και των απαιτήσεων για την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων των εκκαλούντων (πρβλ. ΕΔΔΑ 23.9.1982 Sporrong και Lönnroth κατά Σουηδίας) και ως εκ τούτου, ενόψει μάλιστα και της προαναφερθείσας διάταξης του άρθρου 3 παρ. 36 του από 22.2/6.3.2003 διατάγματος, οι ρυθμίσεις του άρθρου 4 σε συνδυασμό με τις ρυθμίσεις του άρθρου 2 περιπτ. V.ΙΙ του αυτού διατάγματος δεν αντίκεινται ούτε στο άρθρο 17 του Συντάγματος ούτε στο άρθρο 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ. Συνεπώς, ο προαναφερθείς στη σκέψη 17 λόγος εφέσεως, με τον οποίο προβάλλεται ότι δεν εξετάσθηκε από την εκκαλουμένη αν συνέτρεχαν υπέρτεροι λόγοι δημοσίου συμφέροντος για την επιβολή των ρυθμίσεων του άρθρου 4, με τις οποίες εισάγεται απόκλιση από τις διατάξεις του ν. 2831/2000 και τις συναφείς αρχές της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και της ασφάλειας του δικαίου, είναι αβάσιμος και πρέπει να απορριφθεί, δεδομένου ότι η εκκαλουμένη εξέτασε τους αντίστοιχους ισχυρισμούς που είχαν προβληθεί με την παρέμβαση των εκκαλούντων και ορθώς έκρινε ότι είναι απορριπτέοι. Ομοίως, απορριπτέοι ως αβάσιμοι είναι και οι ισχυρισμοί που προβάλλονται με από 20.5.2009 υπόμνημα των εκκαλούντων κατά των κρίσεων της εκκαλουμένης, κατά το μέρος που δέχθηκε ότι οι επίμαχες ρυθμίσεις δεν αντίκεινται στην αρχή της ισότητας. Τούτο διότι, κατά τη θέσπιση ζωνών εντός Ζ.Ο.Ε. δυνάμει των σχετικών εξουσιοδοτικών διατάξεων, λαμβάνεται υπόψη η ιδιαίτερη φύση και ο συγκεκριμένος χαρακτήρας των προς προστασία περιοχών, το μέγεθος και το είδος των προβλημάτων τους και άλλες παράμετροι, που αξιολογούνται αυτοτελώς εν σχέσει προς τις ιδιαιτερότητες κάθε περιοχής. Το γεγονός δε ότι οι εκκαλούντες είχαν υποβάλει αίτηση για τη χορήγηση οικοδομικής άδειας και υποβλήθηκαν σε έξοδα, εν αντιθέσει με άλλους ιδιοκτήτες ακινήτων οι οποίοι δεν το έπραξαν, δεν μπορεί να θεμελιώσει παράβαση της αρχής της ισότητας και μάλιστα υπό την έννοια που εκθέτουν οι εκκαλούντες, δοθέντος και ότι η αίτηση έκδοσης οικοδομικής άδειας από τους εκκαλούντες υποβλήθηκε στις 3.1.2003, δηλαδή δύο περίπου μήνες πριν από την έκδοση του

- διατάγματος, η σχετική δε διαδικασία θέσπισης της Ζ.Ο.Ε διήρκεσε 8 περίπου έτη και, επομένως, μπορούσε ευχερώς να συναχθεί από τους εκκαλούντες η επικείμενη μεταβολή του νομοθετικού καθεστώτος των χρήσεων γης στην περιοχή που κείται το ακίνητό τους σύμφωνα με τις εισηγήσεις της Ε.Ε. του Οργανισμού Αθήνας. Τέλος, ο ειδικότερος ισχυρισμός, με τον οποίο προβάλλεται ότι στην προκειμένη περίπτωση ο κανονιστικός νομοθέτης μπορούσε να διασφαλίσει παραλλήλως το δημόσιο συμφέρον και το συμφέρον των εκκαλούντων με τη θέσπιση μεταβατικής διάταξης ώστε να διέπονται και οι ελάχιστες υποβληθείσες αιτήσεις χορήγησης οικοδομικών αδειών από το προγενέστερο καθεστώς χρήσεων γης, είναι απορριπτέος ως αβάσιμος, διότι η εισαγωγή παρόμοιας ρύθμισης μόνο για τη ζώνη Γ2 θα ήταν αντίθετη στην αρχή της ισότητας, και ως εκ τούτου η ισχύς της ρύθμισης αυτής θα έπρεπε να επεκταθεί σε όλες τις προαναφερθείσες ζώνες της Ζ.Ο.Ε., με αποτέλεσμα να αναιρείται πλήρως ο επιδιωκόμενος από τον κανονιστικό νομοθέτη σκοπός. Κατά συνέπεια, ορθώς η εκκαλουμένη απέρριψε όλους τους πιο πάνω ισχυρισμούς, τα περί του αντιθέτου δε προβαλλόμενα πρέπει να απορριφθούν.
21. Επειδή, κατόπιν των ανωτέρω, η κρινόμενη έφεση πρέπει να απορριφθεί.