

ΣΤΕ 4846/2012 * [Νόμιμο π.δ. για την έγκριση ΖΟΕ στην ευρύτερη περιοχή των Μεσογείων και η ένταξη τμήματός της στις καθοριζόμενες ζώνες πρασίνου]

Περίληψη

-Ο χαρακτηρισμός και ο καθορισμός των ορίων και των ζωνών προστασίας των χερσαίων, υδάτινων ή μικτού χαρακτήρα περιοχών και στοιχείων ή συνόλων της φύσης και του τοπίου που βρίσκονται εντός Ζώνης Οικιστικού Ελέγχου, καθώς και ο καθορισμός ειδικών χρήσεων γης, κατώτατου ορίου κατάτμησης και άλλων όρων, περιορισμών και απαγορεύσεων στη δόμηση και τις λοιπές δραστηριότητες για την προστασία των περιοχών αυτών, γίνεται χωρίς σύνταξη ειδικής περιβαλλοντικής μελέτης.

-Εφόσον το κείμενο του διατάγματος, το οποίο παραπέμπει στα αντίστοιχα διαγράμματα που συνδημοσιεύθηκαν στην ΕτΚ, υπογράφεται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και τους προτείνοντες υπουργούς, αβασίμως προβάλλεται ότι το επίδικο διάταγμα είναι ακυρωτέο διότι τα ανωτέρω διαγράμματα υπογράφονται μόνον από τον Προϊστάμενο της Διεύθυνσης Τοπογραφικών Εφαρμογών, χωρίς σχετική εξουσιοδότηση.

-Κατά την έκδοση κανονιστικών διαταγμάτων για τον καθορισμό ειδικών χρήσεων γης και όρων και περιορισμών δόμησης σε εκτός σχεδίου και εκτός ορίων οικισμών περιοχές, η κρίση της Διοίκησης νομίμως ερείδεται, όσον αφορά τα δάση και τις δασικές περιοχές, στις παρεχόμενες από τις αρμόδιες δασικές υπηρεσίες πληροφορίες, με βάση τα υφιστάμενα στοιχεία φωτογράφησης και χαρτογράφησης κάθε συγκεκριμένης περιοχής, τις διενεργηθείσες αυτοψίες ή άλλα πρόσφορα σχετικά στοιχεία, χωρίς να απαιτείται η προηγούμενη σύνταξη δασολογίου και δασικών χαρτών ή η προηγούμενη έκδοση πράξεων χαρακτηρισμού, όσον αφορά δε τις αναδασωτέες περιοχές, στις υφιστάμενες σχετικές πράξεις κήρυξης της αναδάσωσης.

-Ο λόγος ακυρώσεως ότι η προσβαλλόμενη πράξη έχει εκδοθεί κατά πλάνη περί τα πράγματα, διότι η Διοίκηση αγνοούσε, κατά την ένταξη της περιοχής «Περιβολάκια» στις ζώνες πρασίνου, τη δημιουργία οργανωμένου οικισμού και την απώλεια του δημόσιου και δασικού χαρακτήρα της περιοχής ότι, κατά παράβαση ουσιώδους τύπου της διαδικασίας, δεν αποτυπώθηκαν στα οικεία διαγράμματα οι υφιστάμενες οικοδομές, είναι αβάσιμος, διότι τέτοιος τύπος δεν προβλέπεται. Λόγος για υπέρβαση και κακή χρήση της διακριτικής ευχέρειας της Διοίκησης κατά τη θέσπιση των επίδικων ρυθμίσεων πρέπει επίσης να απορριφθεί, διότι οι κανονιστικές πράξεις δεν ελέγχονται από την άποψη αυτή, αλλά μόνον από την άποψη της τήρησης των προϋποθέσεων που τάσσει η εξουσιοδότηση και της μη υπέρβασης των ορίων της.

-Σε περιοχές στις οποίες έχουν δημιουργηθεί οικιστικά σύνολα χωρίς εγκεκριμένο

πολεοδομικό σχεδιασμό επιδιώκεται όχι η συλλήβδην, αλλά η επιλεκτική και σε περιορισμένο βαθμό ένταξή τους στο σχέδιο πόλεως, διαφορετικά η σχετική κατεύθυνση του ΡΣΑ θα αντέφασκε προς τον στόχο της «ανάσχεσης της εξάπλωσης της πόλης» και την επιδίωξη προστασίας του περιβάλλοντος.

-Αβασίμως προβάλλεται, επομένως, ότι δεν συντρέχει λόγος δημοσίου συμφέροντος που να δικαιολογεί τους κατά τους αιτούντες υπέρμετρους περιορισμούς, οι οποίοι επιβάλλονται στην ιδιοκτησία τους με τις ρυθμίσεις των χρήσεων γης στην περιοχή «Περιβολάκια», περιορισμούς αναμενόμενους, άλλωστε, ενόψει της δασικής μορφής της περιοχής και της άναρχης δομήσεώς της, και ότι, ως εκ τούτου, οι περιορισμοί αυτοί θεσπίζονται κατά παράβαση της αρχής της αναλογικότητας και των άρθρων 17 του Συντάγματος και 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ.

-Προϋπόθεση για την πολεοδόμηση εκτάσεως που ανήκει σε οικοδομικό συνεταιρισμό, εφόσον η έκταση αυτή περιλαμβάνεται, πάντως, σε περιοχή προβλεπόμενη ως οικιστική από τον οικείο χωροταξικό σχεδιασμό, είναι η κίνηση της σχετικής διαδικασίας με πρωτοβουλία του συνεταιρισμού. Πριν από την κίνηση της ανωτέρω διαδικασίας δεν νοείται δημιουργία προστατευόμενης εμπιστοσύνης περί του ότι η ανήκουσα στον συνεταιρισμό έκταση μπορεί να καταστεί οικιστική. Τυχόν ανοχή της οικοδομικής δραστηριότητας που αναπτύχθηκε εντός της εκτάσεως αυτής και η συνεπεία της ανοχής δημιουργηθείσα πραγματική κατάσταση, δεν μπορούν να θεμελιώσουν προσδοκία μετεξέλιξης της εκτός σχεδίου περιοχής σε οικιστική.

Πρόεδρος: *N. Ρόζος*

Εισηγητής: *Ολ. Παπαδοπούλου*

Βασικές σκέψεις

1. Επειδή, με το από 6.3.2003 προεδρικό διάταγμα (Δ' 199) καθορίζονται χρήσεις γης και όροι και περιορισμοί δομήσεως 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. Με την κρινόμενη αίτηση ζητείται, καθ' ερμηνεία του δικογράφου της, η ακύρωση του ανωτέρω διατάγματος, καθ' ο μέρος με αυτό η περιοχή «Περιβολάκια» του Δήμου Ραφήνας εντάχθηκε στις περιοχές με στοιχείο Α' (ζώνες πρασίνου).
2. Επειδή, οι αιτούντες, οι οποίοι με βάση τα προσκομισθέντα στοιχεία φέρονται ως συγκύριοι ακινήτου στην προαναφερθείσα περιοχή «Περιβολάκια», με έννομο συμφέρον και εμπροθέσμως ασκούν την κρινόμενη αίτηση, ομοδικούν δε παραδεκτώς, προβάλλοντες κοινούς λόγους ακυρώσεως που στηρίζονται στην αυτή πραγματική και νομική αιτία.
3. Επειδή, όπως προαναφέρθηκε, με το προσβαλλόμενο διάταγμα επιχειρείται η θέσπιση όρων, περιορισμών και απαγορεύσεων στη δόμηση και στις χρήσεις γης, στην εκτός σχεδίου και εκτός ορίων νομίμως υφισταμένων οικισμών

περιοχή των Μεσογείων. Ειδικότερα, 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 υποενοότητας Ανατολικής Αττικής, η οποία αποτελεί, σύμφωνα με το Ρυθμιστικό Σχέδιο της Αθήνας, μια από τις πέντε οργανικές υποενοότητες της ευρύτερης περιοχής της Αθήνας στο πλαίσιο της λειτουργικής χωροταξικής οργανώσεώς της (Λεκανοπέδιο και Σαλαμίνα, Δυτική Αττική, Βόρεια Αττική, Ανατολική Αττική και Νησιωτική Αττική). Περιβάλλεται από τους ορεινούς όγκους της Πεντέλης και του Υμηττού, τα υψώματα της Μερέντας, το Πάνειο 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 ΖΟΕ 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 καταστάσεως 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 1^{ης} ή 2^{ης} 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 κ.λπ. Τη σημαντική υστέρηση σε αναγκαία δίκτυα υποδομής, αποτέλεσμα της απουσίας σχεδιασμού, αλλά και του εν λόγω προτύπου εξέλιξης του χώρου. Η αυθαίρετη δόμηση αποτέλεσε το κυρίαρχο στοιχείο της οικιστικής ανάπτυξης της περιοχής των Μεσογείων. Στα μέσα της δεκαετίας του '80, οι περιοχές γύρω από τους πυρήνες όλων των παλαιών οικισμών, καθώς και εκτεταμένες περιοχές της παραθαλάσσιας ζώνης εντάχθηκαν στο σχέδιο ... [Τούτο] δεν ανέκοψε, όπως αρχικά αναμενόταν, την αυθαίρετη οικιστική ανάπτυξη, παρά το γεγονός ότι εκτεταμένες εκτάσεις εντός των υφισταμένων σχεδίων

παραμένουν αδόμητες ... ήδη βρίσκονται σε τελική φάση επεξεργασίας και εγκρίσεων οι νέες αναθεωρήσεις και οι επεκτάσεις των ΓΠΣ ... Παρά το γεγονός ότι εξαιρετικά μεγάλες εκτάσεις της παραλιακής ζώνης έχουν ενταχθεί σε ζώνες εγκεκριμένων σχεδίων Β' κατοικίας και παρά το γεγονός ότι οι εντεταγμένες περιοχές περιλαμβάνουν μεγάλα ποσοστά μη κατειλημμένων εκτάσεων, μια νέα ζώνη εκτός σχεδίου δόμησης (κατά κανόνα αυθαίρετης αλλά και νόμιμης) έχει αναπτυχθεί σε επαφή με την παραλιακή ζώνη ... Όσον αφορά τους χώρους πρασίνου, με εξαίρεση την Πεντέλη και τον Υμηττό, δεν υπάρχει θεσμοθετημένη άλλη ζώνη προστασίας ορεινών όγκων ή δασών στην περιοχή, σημαντικότερα των οποίων είναι ... οι διάσπαρτοι πευκόφυτοι λόφοι που βρίσκονται είτε πίσω από τη ζώνη της παραθεριστικής κατοικίας, είτε στην περιοχή παράλληλα με τους πρόποδες της Πεντέλης, από το Γέρακα, τα Γλυκά Νερά και την Παιανία ως τις παρυφές της Ραφήνας. 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 η δόμηση στις κορυφογραμμές των λόφων, η δόμηση σε οικόπεδα με έντονη κλίση, η δόμηση κατά μήκος των εθνικών και επαρχιακών οδών ... 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 δομήσεως 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 οργανώνονται 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 με προοπτική τη διοχέτευση σ' αυτές των οικιστικών πιέσεων και περιλαμβάνουν τις εκτάσεις κατοικίας που προωθούνται από τα ΓΠΣ, τις περιοχές υποδοχής εκτάσεων Α' κατοικίας, καθώς και τις εκτάσεις των παραλιακών περιοχών όπου εκδηλώνονται έντονες οικιστικές πιέσεις. Οι ζώνες παραγωγικών δραστηριοτήτων και υπερτοπικών εγκαταστάσεων χωροθετούνται σαν υποδοχείς των τάσεων για εγκατάσταση δευτερογενών και τριτογενών δραστηριοτήτων ...». Στην προαναφερθείσα μελέτη του ΟΡΣΑ αναφέρονται, περαιτέρω, τα εξής: «Στις παραλιακές περιοχές της Αν. Αττικής, όπου έχει σημειωθεί η μεγαλύτερη εξάπλωση παραθεριστικών αυθαιρέτων της Αττικής και όπου πολύ μεγάλες εκτάσεις έχουν ήδη ενταχθεί στο σχέδιο ή είναι σε διαδικασία ένταξης, τα περιθώρια για χωροθέτηση επιπλέον νέων οικιστικών ζωνών είναι πολύ περιορισμένα. Εξ άλλου οι πολεοδομημένες και υπό έγκριση περιοχές, λόγω της μεγάλης έκτασης και του χαμηλού σήμερα βαθμού κορεσμού τους ... μπορούν να απορροφήσουν, κατά το μεγαλύτερο ποσοστό, τη ζήτηση για χρήσεις σχετικές με παραθερισμό και αναψυχή». Για τις περιοχές «που καλύπτονται από δάση και δασικές εκτάσεις ή είναι λοφώδεις εξάρσεις, καθορίζονται ... ζώνες πρασίνου, με στόχο της διατήρηση του χαρακτήρα τους». Σύμφωνα με τις ανωτέρω κατευθύνσεις της εκπονηθείσας μελέτης, στην προαναφερόμενη από 14.12.1998 εισήγηση προς την Εκτελεστική Επιτροπή του Οργανισμού Αθήνας, βάσει της οποίας διατυπώθηκε κατά την 1/συνεδρίαση 20/13.1.1999 η σχετική γνωμοδότηση της εν λόγω Επιτροπής,

προτείνεται, μεταξύ άλλων, ο καθορισμός Ζώνης Α (πρασίνου), η οποία περιλαμβάνει «λοφώδεις εξάρσεις, δάση και δασικές εκτάσεις σύμφωνα με τους κτηματογραφικούς χάρτες του Υπ. Γεωργίας και την υπάρχουσα δασοκάλυψη», με επιτρεπόμενες χρήσεις δημόσια και δημοτικά καθιστικά και, κατ' εξαίρεση, εγκαταστάσεις παραγωγής αιολικής ενέργειας, καθώς και μετεωρολογικών και γεωδυναμικών σταθμών. 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 αξιολόγου περιβάλλοντος και τοπίου στις εκτός σχεδίου περιοχές. Ειδικότερα, προϋποθέτει την αποφυγή της περαιτέρω άμορφης διάχυσης του οικιστικού ιστού που δεν έχει ούτε χαρακτήρα αστικού τοπίου ενώ συγχρόνως καταστρέφει τα χαρακτηριστικά του φυσικού τοπίου ... πρέπει να τονισθεί ο πολύ χαμηλός βαθμός προώθησης των έργων πολεοδομικής αναβάθμισης στις εκτεταμένες περιοχές που έχουν ήδη ενταχθεί στο σχέδιο ... Η εικόνα αυτή γεννά εύλογα ερωτηματικά ως προς τη σκοπιμότητα των εκτεταμένων επεκτάσεων και ως προς τη δυνατότητα αξιοποίησης τέτοιων μεγεθών για την αναβάθμιση του δομημένου περιβάλλοντος. -Ο χαμηλός βαθμός κορεσμού που εμφανίζουν οι περισσότερες από τις περιοχές επεκτάσεων, γεγονός που σημαίνει ότι υπάρχουν εν δυνάμει πολύ μεγάλες χωρητικότητες για μελλοντική ανάπτυξη -Η προώθηση των έργων υποδομής στην ευρύτερη περιοχή (οδικά έργα-νέες χαράξεις ή διαπλατύνσεις-έργα αντιπλημμυρικής προστασίας κλπ) συναντά εμπόδια από την άμορφη διάχυση της δόμησης, με συνέπεια σε ορισμένες περιπτώσεις να ακυρώνεται η βέλτιστη χάραξη ή χωροθέτηση αυτών των έργων ...». Ενόψει των ανωτέρω, κρίθηκε από τον Οργανισμό Αθήνας «ότι δεν υπάρχουν πολλά περιθώρια για την αποδοχή νέων αιτημάτων που αφορούν την περαιτέρω αστικοποίηση της περιοχής και ότι ο

κύριος στόχος των ρυθμίσεων της ΖΟΕ πρέπει να είναι η προστασία των φυσικών πόρων της περιοχής και η διαφύλαξη της οικολογικής ισορροπίας για τη βιώσιμη ανάπτυξή της». 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. ΙΙ), περιοχές με στοιχείο Β2 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. ΙΙΙ), περιοχή με στοιχείο Β3-Αττικό Πάρκο (παρ. ΙV), περιοχές με στοιχείο Β4 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 περιαισθητικής 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 δύναται να διατηρήσουν την υφιστάμενη χρήση στο γήπεδο επί του οποίου έχουν ανεγερθεί και να επισκευάζονται μόνο για λόγους χρήσεως και υγιεινής».
4. Επειδή, το προσβαλλόμενο διάταγμα έχει εκδοθεί κατ' επίκληση, μεταξύ άλλων, του άρθρου 29 παρ. 1 του ν. 1337/1983 (Α' 33) [άρθρο 183 παρ. 1 του Κώδικα Βασικής Πολεοδομικής Νομοθεσίας (ΚΒΠΝ) που κυρώθηκε με το άρθρο μόνο του π.δ. της 14-27.7.1999 (Δ' 580)] και του άρθρου 21 παρ. 1 και 2 του ν. 1650/1986 (Α' 160). Με την πρώτη από τις διατάξεις αυτές, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 8 παρ. 14 του ν. 1512/1985 (Α' 4), ορίζονται τα εξής: «Με π.δ/γματα που εκδίδονται με πρόταση του Υπουργού Περιβάλλοντος, Χωροταξίας 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 που δημοσιεύεται με σμίκρυνση μαζί με το π.δ/γμα. Το πλάτος της ΖΟΕ υπολογίζεται από τα αντίστοιχα ακραία όρια του εγκεκριμένου σχεδίου πόλης ή του οικισμού προ του 1923. Με τα παραπάνω π.δ/γματα καθορίζονται, κατά τη συγκεκριμένη περίπτωση, οι όροι και περιορισμοί χρήσεων γης ή άλλοι όροι και περιορισμοί, που επιβάλλονται μέσα στις ΖΟΕ και ιδιαίτερα το όριο εμβαδού, κάτω από το οποίο δεν επιτρέπεται η κατάτμηση της γης. Τα π.δ/γματα αυτά εκδίδονται μετά από γνώμη του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου και του νομαρχιακού ΣΧΟΠ ή του ΚΣΧΟΠ για τον νομό Αττικής ...». Στο δε άρθρο 21 παρ. 1 και 2 του ν. 1650/1986, 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 (ΖΟΕ), γίνεται με την πράξη καθορισμού της ΖΟΕ και με τη διαδικασία του άρθρου 29 του ν. 1337/1983,

- όπως ισχύει. 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 ...».
5. Επειδή, από τον συνδυασμό των ανωτέρω διατάξεων συνάγεται ότι ειδικώς ο χαρακτηρισμός και ο καθορισμός των ορίων και των ζωνών προστασίας των αναφερομένων στο άρθρο 18 του ν. 1650/1986 χερσαίων, υδάτινων ή μικτού χαρακτήρα περιοχών και στοιχείων ή συνόλων της φύσεως και του τοπίου που ευρίσκονται εντός Ζώνης Οικιστικού Ελέγχου, καθώς και ο καθορισμός ειδικών χρήσεων γης, κατωτάτου ορίου κατατμήσεως και άλλων όρων, περιορισμών και απαγορεύσεων στη δόμηση και τις λοιπές δραστηριότητες για την προστασία των περιοχών αυτών, γίνεται κατά τη διαδικασία του άρθρου 29 του ν. 1337/1983 περί καθορισμού ΖΟΕ, δηλαδή με προεδρικό διάταγμα, εκδιδόμενο με πρόταση του Υπουργού Περιβάλλοντος Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων, χωρίς να είναι αναγκαία στην περίπτωση αυτή η τήρηση και των κατά το άρθρο 21 παρ. 1 του ν. 1650/1986 διαδικασιών, στις οποίες περιλαμβάνεται η σύνταξη ειδικής περιβαλλοντικής μελέτης (βλ. ΣΕ 3630/2009 επτ, 1875/2003, 1872/2003 κ.ά.). Εν προκειμένω, όπως προεκτέθηκε (βλ. ανωτέρω, σκέψη 2), η επίδικη περιοχή των Μεσογείων περιλαμβάνεται στη Ζώνη Οικιστικού Ελέγχου του Νομού Αττικής, όπως τα όριά της καθορίσθηκαν με το από 22.6-7.7.1983 διάταγμα. Συνεπώς, νομίμως εκδόθηκε κατ'επίκληση των προαναφερομένων διατάξεων το προσβαλλόμενο διάταγμα χωρίς πρόταση του Υπουργού Βιομηχανίας, Ενέργειας και Τεχνολογίας και χωρίς να έχει προηγηθεί σύνταξη ειδικής περιβαλλοντικής μελέτης, είναι δε απορριπτέος ως αβάσιμος ο περί του αντιθέτου προβαλλόμενος λόγος ακυρώσεως.
6. Επειδή, σύμφωνα με το άρθρο 5 παρ. 5 του ν. 1515/1985 (Α' 18), όπως η παράγραφος αυτή αντικαταστάθηκε με το άρθρο 11 παρ. 3 του ν. 2052/1992 (Α' 94) [άρθρο 12 παρ. 5 του ΚΒΠΝ], «Για την εκπλήρωση του έργου του ο Οργανισμός [Αθήνας] μπορεί να συντάσσει τις απαιτούμενες μελέτες για τις εξειδικεύσεις του ρυθμιστικού σχεδίου και τα προγράμματα εφαρμογής τους. Στις περιπτώσεις που, σύμφωνα με την κείμενη νομοθεσία, απαιτείται γνωμοδότηση του ΣΧΟΠ για την έκδοση προεδρικών διαταγμάτων καθορισμού Ζώνης Οικιστικού Ελέγχου (ΖΟΕ) ... νοείται γνωμοδότηση της Εκτελεστικής Επιτροπής του Οργανισμού Αθήνας ...». Όπως προκύπτει από τη διάταξη αυτή, κατά την έκδοση διαταγμάτων που αφορούν καθορισμό, τροποποίηση ή συμπλήρωση Ζώνης Οικιστικού Ελέγχου στην ευρύτερη περιοχή της Αθήνας, η οποία υπάγεται στις ρυθμίσεις του ν. 1515/1985, γνωμοδοτεί, αντί του Συμβουλίου Χωροταξίας, Οικισμού και Περιβάλλοντος, η Εκτελεστική Επιτροπή του Οργανισμού Αθήνας. Συνεπώς, για την έκδοση του επίδικου διατάγματος, που αφορά κατά τα αναφερόμενα στη σκέψη 4 υποενότητα της

- ευρύτερης περιοχής της Αθήνας, νομίμως γνωμοδότησε η ΕΕ του Οργανισμού, κατά τα εκτιθέμενα στην ίδια σκέψη, οι δε σχετικές γνωμοδοτήσεις της μνημονεύονται στο προοίμιο του προσβαλλομένου διατάγματος. Είναι, συνεπώς, απορριπτέος, ως αβάσιμος, ο λόγος ακυρώσεως με τον οποίο προβάλλεται ότι τούτο εκδόθηκε κατά παράβαση του άρθρου 29 παρ. 1 εδ. δ' του ν. 1337/1983, καθόσον ελλείπει, εν προκειμένω, η γνωμοδότηση του οικείου ΣΧΟΠ.
7. Επειδή, κατά την θέσπιση ρυθμίσεων κανονιστικού περιεχομένου κατ' εξουσιοδότηση νόμου, ρυθμίσεων δηλαδή στις οποίες, εξ ορισμού, ο κύκλος των ενδιαφερομένων δεν είναι εκ των προτέρων γνωστός και προσδιορισμένος, δεν απαιτείται ακρόαση των τυχόν θιγομένων, ούτε σύμφωνα με το άρθρο 20 παρ. 2 του Συντάγματος ούτε σύμφωνα με το άρθρο 6 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, ο οποίος κυρώθηκε με τον ν. 2690/1999 (Α' 45) και θεσπίζει ειδικότερες ρυθμίσεις για την αποτελεσματική εφαρμογή της ανωτέρω συνταγματικής διατάξεως, χωρίς διεύρυνση του πεδίου εφαρμογής της (πρβλ. ΣΕ 3692/2009 Ολομ, 3633/2009, 3283/1996). Εν προκειμένω, το προσβαλλόμενο διάταγμα καθορίζει χρήσεις γης και όρους και περιορισμούς δομήσεως, έχει δηλαδή κανονιστικό χαρακτήρα. Συνεπώς, αβασίμως προβάλλεται ότι το διάταγμα αυτό εκδόθηκε κατά παράβαση του άρθρου 6 του ΚΔιοικΔιαδ διότι οι αιτούντες δεν κλήθηκαν προηγουμένως να εκθέσουν τις απόψεις τους ενώπιον της Διοικήσεως. Άλλωστε, κατά τη διαδικασία εκδόσεως των διαταγμάτων καθορισμού ΖΟΕ, προβλέπεται συμμετοχή των οικείων οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως, καθώς και άλλων φορέων, με σκοπό την ενημέρωση του κανονιστικού νομοθέτη εν σχέσει προς τις επιπτώσεις των σχεδιαζομένων ρυθμίσεων σε κάθε περιοχή. Στην προκείμενη περίπτωση, κατά τα αναφερόμενα στη σκέψη 2, τόσο η μελέτη του ΙΠΑ όσο και εκείνη του ΟΡΣΑ διαβιβάστηκαν στους ΟΤΑ της περιοχής, καθώς και σε άλλους φορείς, οι οποίοι ενημερώθηκαν και οι απόψεις τους αποτέλεσαν αντικείμενο συστηματικής επεξεργασίας από την αρμόδια υπηρεσία του Οργανισμού Αθήνας, ο δε Δήμος Ραφήνας, στα όρια του οποίου ευρίσκεται η περιοχή «Περιβολάκια», διατύπωσε τελικώς τις απόψεις του επί των επίδικων ρυθμίσεων με την 28/1999γνωμοδότησή του, που μνημονεύεται στο προοίμιο του προσβαλλομένου, χωρίς μάλιστα να εκφράσει ενστάσεις για την οριοθέτηση και τις επιτρεπόμενες χρήσεις στις περιοχές με στοιχείο Α' (ζώνες πρασίνου) (βλ. σχετικώς τα 233/1.2.1999 και 499/2.3.1999 έγγραφα του Οργανισμού Αθήνας, καθώς και την από 14.7.2000 εισήγηση προς την ΕΕ του ΟΑ, η οποία ελήφθη υπόψη για την έκδοση της σχετικής γνωμοδοτήσεως της ΕΕ κατά τη συν/ση 82/4.4.2001).
8. Επειδή, η προβλεπόμενη στο ανωτέρω άρθρο 29 του ν. 1337/1983 κανονιστική αρμοδιότητα καθορισμού Ζώνης Οικιστικού Ελέγχου ασκείται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, με πρόταση των αρμόδιων υπουργών, δια της θεσπίσεως κανόνων, με τους οποίους καθορίζονται χρήσεις γης και όροι και

περιορισμοί δομήσεως εντός της ΖΟΕ. Οι κανόνες αυτοί διατυπώνονται λεκτικώς στο κείμενο του διατάγματος, ενόψει όμως του τεχνικού τους χαρακτήρα, γίνονται κατανοητοί από τους ενδιαφερόμενους μόνον με παραπομπή στα οικεία διαγράμματα, όπου αποτυπώνονται οι τομείς και οι ζώνες εντός των οποίων ισχύουν οι αντίστοιχες κανονιστικές ρυθμίσεις. Τα εν λόγω διαγράμματα δεν απαιτείται να υπογράφονται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και τους προτείνοντες υπουργούς ή να καλύπτονται από την υπογραφή τους, καθόσον αρκεί να παραπέμπουν ρητώς σε αυτά οι λεκτικώς διατυπούμενοι στο κείμενο του διατάγματος κανόνες και να συνδημοσιεύονται, ενιαίως, στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως το κείμενο και τα αντίστοιχα διαγράμματα. Εν προκειμένω, στο άρθρο 1 του προσβαλλόμενου διατάγματος ορίζεται ότι οι περιοχές στις οποίες ισχύουν οι ρυθμίσεις του απεικονίζονται στα 13 σχετικά πρωτότυπα διαγράμματα, υπό κλίμακα 1:10.000, που θεωρήθηκαν από τον Προϊστάμενο της Διεύθυνσης Τοπογραφικών Εφαρμογών και των οποίων αντίγραφα σε σμίκρυνση συνδημοσιεύονται με αυτό. Τα τοπογραφικά διαγράμματα που συνοδεύουν το προσβαλλόμενο προεδρικό διάταγμα, θεωρημένα με την 17333/1.2003 πράξη του Προϊσταμένου της Διεύθυνσης Τοπογραφικών Εφαρμογών του Υπουργείου ΠΕΧΩΔΕ, έχουν πράγματι συνδημοσιευθεί με το διάταγμα αυτό, στο φύλλο 199 του Δ' τεύχους της Εφημερίδος της Κυβερνήσεως, υπογράφονται δε από τον εν λόγω Προϊστάμενο, από το αρμόδιο δηλαδή για την θεώρηση και την υπογραφή τους όργανο, σύμφωνα με το άρθρο 9 του π.δ. 51/1988 (Α' 19) περί Οργανισμού του Υπουργείου ΠΕΧΩΔΕ. Τα εν λόγω διαγράμματα έπονται του λεκτικού μέρους του διατάγματος, το οποίο και φέρει στο τέλος αυτού ημερομηνία, χρονολογία και τις υπογραφές του Προέδρου της Δημοκρατίας και των προσυπογραφόντων αρμόδιων υπουργών. Υπό τα δεδομένα αυτά, εφόσον δηλαδή το κείμενο του διατάγματος, το οποίο παραπέμπει στα αντίστοιχα διαγράμματα που συνδημοσιεύθηκαν στην ΕτΚ, υπογράφεται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και τους προτείνοντες υπουργούς, αβασίμως προβάλλεται με την κρινόμενη αίτηση ότι το επίδικο διάταγμα είναι ακυρωτέο διότι τα ανωτέρω διαγράμματα δεν καλύπτονται από τις υπογραφές των συναρμόδιων υπουργών και υπογράφονται μόνον από τον Προϊστάμενο της Διεύθυνσης Τοπογραφικών Εφαρμογών, χωρίς σχετική εξουσιοδότηση.

9. Επειδή, το άρθρο 24 παρ. 1 του Συντάγματος ορίζει ότι η σύνταξη δασολογίου συνιστά υποχρέωση του Κράτους. Στον δε ν. 998/1979 (Α' 289) προβλέπεται χαρτογράφηση των δασών και των δασικών εκτάσεων και σύνταξη δασικού χάρτη (άρθρο 12), τήρηση γενικού δασολογίου στην αρμόδια Κεντρική Υπηρεσία του οικείου Υπουργείου και τοπικών δασολογίων σε κάθε Δασαρχείο, όπου καταχωρίζονται τα δάση και οι δασικές εκτάσεις που αποτυπώνονται στον οικείο δασικό χάρτη (άρθρο 13), καθώς επίσης και ειδική ενδικοφανής διαδικασία για τον χαρακτηρισμό προσωρινά, μέχρι την έγκριση του ανωτέρω δασικού χάρτη, μιας εκτάσεως ως δάσους ή δασικής (άρθρο 14). Μια έκταση,

όμως, η οποία έχει τα οριζόμενα στην ερμηνευτική δήλωση του προαναφερθέντος άρθρου 24 και στις διατάξεις του ν. 998/1979 χαρακτηριστικά, δεν αποβάλλει τον δασικό της χαρακτήρα μέχρι τη σύνταξη δασολογίου ή την έκδοση πράξεως χαρακτηρισμού και, συνεπώς, εξακολουθεί να προστατεύεται λόγω της ανωτέρω ιδιότητάς της. Η αντίθετη εκδοχή θα καθιστούσε αδύνατη και την επιβαλλόμενη από την παράγραφο 3 του άρθρου 117 του Συντάγματος κήρυξη της εκτάσεως ως αναδασωτέας σε περίπτωση καταστροφής ή αποψιλώσεως της επ' αυτής δασικής βλαστήσεως. Τούτου έπεται ότι κατά την έκδοση κανονιστικών διαταγμάτων για τον καθορισμό ειδικών χρήσεων γης και όρων και περιορισμών δομήσεως σε εκτός σχεδίου και εκτός ορίων οικισμών περιοχές, με τα οποία αποσκοπείται ο άμεσος έλεγχος της δομήσεως και της οικιστικής αναπτύξεως εν γένει των ανωτέρω περιοχών, ενόψει των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών τους, προκειμένου να αποτρέπεται η άναρχη ανάπτυξη που προκαλεί καταστροφή και υποβάθμιση του περιβάλλοντος, καθώς και η δημιουργία πραγματικών καταστάσεων που δυσχεραίνουν και υπονομεύουν τον πολεοδομικό σχεδιασμό, η κρίση της Διοικήσεως για τον χαρακτήρα των υπό ρύθμιση εκτός σχεδίου περιοχών νομίμως ερείδεται, όσον αφορά μεν τα δάση και τις δασικές περιοχές στις παρεχόμενες από τις αρμόδιες δασικές υπηρεσίες πληροφορίες, με βάση τα υφιστάμενα στοιχεία φωτογραφήσεως και χαρτογραφήσεως κάθε συγκεκριμένης περιοχής, τις διενεργηθείσες αυτοψίες ή άλλα πρόσφορα σχετικά στοιχεία, χωρίς να απαιτείται η προηγούμενη σύνταξη δασολογίου και δασικών χαρτών ή η προηγούμενη έκδοση πράξεων χαρακτηρισμού δυνάμει του άρθρου 14 του ν. 998/1979, όσον αφορά δε τις αναδασωτέες περιοχές στις υφιστάμενες σχετικές πράξεις κηρύξεως της αναδασώσεως. Το παρόν διάταγμα που αφορά την εντός της Ζώνης Οικιστικού Ελέγχου του Νομού Αττικής περιοχή των Μεσογείων, συνυπογράφεται από τον Υπουργό Γεωργίας, κατόπιν και σχετικής παρατηρήσεως της υπ' αριθμ. 212/2002 γνωμοδοτήσεως του Συμβουλίου της Επικρατείας. Εξ άλλου, κατά το στάδιο της συνεργασίας του Οργανισμού Αθήνας με τους καθ' ύλην αρμόδιους φορείς, η μελέτη που εκπονήθηκε για το διάταγμα αυτό διαβιβάσθηκε στη Γενική Διεύθυνση Δασών και Φυσικού Περιβάλλοντος του Υπουργείου Γεωργίας (βλ. το προαναφερθέν 233/1.2.1999 έγγραφο του Οργανισμού Αθήνας) και, συνεπώς, εξετάσθηκε, καθ' ο μέρος αφορά τον καθορισμό των ζωνών προστασίας, από την υπηρεσία αυτή. Όπως δε βεβαιώνεται στην από 14.12.1998 εισήγηση προς την ΕΕ του Οργανισμού, για την οριοθέτηση της επίδικης ζώνης Α' ελήφθησαν υπόψη οι λοφώδεις εξάρσεις, τα δάση και οι δασικές εκτάσεις «σύμφωνα με τους κτηματογραφικούς χάρτες του Υπουργείου Γεωργίας και την υπάρχουσα δασοκάλυψη». Είναι, συνεπώς, αβάσιμος ο προβαλλόμενος λόγος ακυρώσεως ότι, κατά παράβαση του άρθρου 24 παρ. 1 του Συντάγματος και του άρθρου 27 του ν. 2664/1998 (Α' 275), το προσβαλλόμενο διάταγμα εκδόθηκε χωρίς προηγουμένως να έχουν συνταχθεί δασολόγιο και δασικοί χάρτες.

10. Επειδή, προβάλλεται ότι το προσβαλλόμενο διατάγμα παραβιάζει τη συνταγματική αρχή της ισότητας, διότι οι εισαγόμενες ρυθμίσεις για την ζώνη Α΄ ως προς τις επιτρεπόμενες χρήσεις είναι πολύ δυσμενέστερες από τις ρυθμίσεις που προβλέπει για την αντίστοιχη ζώνη Α΄ (ζώνη πρασίνου) το π.δ. της 17-2.1998 (Δ΄ 125) για την χερσόνησο της Λαυρεωτικής. Ανεξαρτήτως του ότι το διάταγμα το οποίο επικαλούνται οι αιτούντες τροποποιήθηκε ήδη, πριν από την δημοσίευση του προσβαλλομένου, με το π.δ. της 24.1-19.2.2003 «Καθορισμός Ζωνών προστασίας των ορεινών όγκων της Χερσονήσου Λαυρεωτικής (Ν. Αττικής)» (Δ΄ 121), που ορίζει στο άρθρο 2 παρ. 1 ότι η ζώνη Α «Είναι ζώνη απολύτου προστασίας με χρήσεις αναψυχής, υπαίθριων πολιτιστικών εκδηλώσεων, υπαίθριων αθλοπαιδιών μικρής κλίμακας και εγκαταστάσεων περιβαλλοντικής εκπαίδευσης», ο προβαλλόμενος λόγος είναι απορριπτός προεχόντως ως αβάσιμος, δεδομένου ότι πρόκειται για διαφορετικές περιοχές, οι οποίες τελούν υπό διαφορετικές συνθήκες. Περαιτέρω, προβάλλεται ότι κατά παράβαση της αρχής της ισότητας και της αναλογικότητας η περιοχή «Περιβολάκια» εμπίπτει εν μέρει στη ζώνη Α΄, εν μέρει στη ζώνη Γ2 (ζώνη γεωργικής γης) και εν μέρει στη ζώνη Η (ζώνη υποδοχής Β΄ κατοικίας), χωρίς η διαφοροποίηση αυτή να δικαιολογείται «από την άποψη της μορφολογίας του εδάφους, της φυτοκάλυψης και της σημερινής χρήσης γης». Ο λόγος αυτός, ανεξαρτήτως του ότι προβάλλεται αορίστως, είναι αβάσιμος διότι κατά τη θέσπιση ζωνών εντός ΖΟΕ 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, και, επομένως, οι επιβαλλόμενοι περιορισμοί δεν αποκλείεται να διαφοροποιούνται ακόμη και εντός μείζονος περιοχής με την ίδια ονομασία, εφόσον, κατά την εκτίμηση της Διοικήσεως, δεν συντρέχουν οι αυτές συνθήκες (πρβλ. ΣΕ 216/2011 επτ, 3606/2007 επτ).
11. Επειδή, οι αιτούντες ισχυρίζονται, περαιτέρω, ότι η περιοχή «Περιβολάκια» του Δήμου Ραφήνας αποτελεί ιδιωτική έκταση με οικιστικό χαρακτήρα, καθόσον έχει αναπτυχθεί εκεί οργανωμένος οικισμός, με πλήθος οικιών, μόνιμους κατοίκους, ασφαλιστημένους δρόμους, δίκτυα ΔΕΗ, ΟΤΕ, ΕΥΔΑΠ, δημοτική συγκοινωνία, εκκλησίες και ενορία, ότι ο οικισμός αυτός βρίσκεται εντός εκτάσεως που αποκτήθηκε από τον αστικό οικοδομικό συνεταιρισμό «Η Θεοτόκος» για τη δημιουργία θερέτρου, κατόπιν σχετικής αδειάς του Υπουργείου Γεωργίας, και συγκεκριμένα της 33168/5675/1952 αποφάσεως του Υπουργού Γεωργίας με την οποία επετράπη η μεταβίβαση της εκτάσεως στον οικοδομικό συνεταιρισμό, και ότι η έκταση αυτή δεν έχει δασικό χαρακτήρα, όπως προκύπτει από αποφάσεις του Ειρηνοδικείου Κρωπίας, εκδοθείσες επί αντιρρήσεων που υποβλήθηκαν κατά του προσωρινού κτηματικού χάρτη και του κτηματολογικού πίνακα της περιοχής. Ενόψει των ισχυρισμών αυτών, με

- την κρινόμενη αίτηση προβάλλεται: (α) ότι το προσβαλλόμενο π.δ. εκδόθηκε κατά πλάνη περί τα πράγματα και καθ' υπέρβαση των άκρων ορίων της διακριτικής ευχέρειας, καθόσον η Διοίκηση χαρακτήρισε την επίδικη περιοχή ως ζώνη πρασίνου χωρίς να λάβει υπόψη της την υπάρχουσα πραγματική κατάσταση, (β) ότι από τα στοιχεία που συνοδεύουν το διάταγμα αυτό δεν προκύπτουν οι λόγοι που δικαιολογούν τις επίμαχες ρυθμίσεις, ότι, αντιθέτως, στο προοίμιό του μνημονεύεται η 68/2001 αρνητική γνωμοδότηση του Νομαρχιακού Συμβουλίου Ανατολικής Αττικής και ότι, συνεπώς, δεν καθίσταται δυνατός ο έλεγχος από τον ακυρωτικό δικαστή της σύλληψης της χρήσεως της σχετικής εξουσιοδοτικής διατάξεως, (γ) ότι το διάταγμα αυτό εκδόθηκε κατά παράβαση των ορισμών του Ρυθμιστικού Σχεδίου και ειδικότερα του άρθρου 10 παρ. 3 περίπτωση στ' του ΚΒΠΝ, το οποίο μεταξύ των κατευθύνσεων του ΡΣΑ προβλέπει «σχεδιασμό και προγραμματισμό της πολεοδομικής και οικιστικής ανάπτυξης με εφαρμογή κοινωνικής πολιτικής κατοικίας και γης και επεκτάσεις του σχεδίου πόλεως στις διαμορφωμένες περιοχές αυθαιρέτων με στόχο την αναβάθμισή τους και την ενσωμάτωσή τους στον πολεοδομικό ιστό», (δ) ότι δεν συντρέχει κανένας λόγος δημοσίου συμφέροντος που να δικαιολογεί τους υπέρμετρους περιορισμούς, οι οποίοι επιβάλλονται στην ιδιοκτησία των αιτούντων με τις ρυθμίσεις των χρήσεων γης στην περιοχή «Περιβολάκια», όπου βρίσκεται το ακίνητό τους, και ότι, ως εκ τούτου, οι περιορισμοί αυτοί θεσπίζονται κατά παράβαση της αρχής της αναλογικότητας και παραβιάζουν το άρθρο 17 του Συντάγματος και το άρθρο 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ, ως άγοντες σε de facto απαλλοτρίωση της ιδιοκτησίας χωρίς αποζημίωση, και (ε) ότι εφόσον η Διοίκηση, με πράξεις ή παραλείψεις της και για μεγάλο χρονικό διάστημα, επέτρεψε ή ανέχθηκε τη δημιουργία οικισμού στην επίδικη περιοχή, οι επιβαλλόμενοι περιορισμοί παραβιάζουν τη δικαιολογημένη προσδοκία των αιτούντων για μελλοντική ένταξη στο σχέδιο πόλεως της περιοχής αυτής.
12. Επειδή, σύμφωνα με τα στοιχεία τα οποία ελήφθησαν υπόψη από τη Διοίκηση για την άσκηση της κανονιστικής της αρμοδιότητας, και ειδικότερα σύμφωνα με την εκπονηθείσα από το ΙΠΑ του Παντείου Πανεπιστημίου μελέτη και την μελέτη που συνέταξαν οι υπηρεσίες του ΟΡΣΑ (βλ. ανωτέρω, σκέψη 4), οι περιοχές με στοιχείο Α, όπως η επίδικη περιοχή «Περιβολάκια» του Δήμου Ραφήνας, περιλαμβάνουν, λοφώδεις εξάρσεις, δάση και δασικές εκτάσεις. Η ύπαρξη δασικού χαρακτήρα εκτάσεων στην περιοχή «Περιβολάκια» προκύπτει, άλλωστε, και από πληθώρα πράξεων με τις οποίες κηρύσσονται αναδασωτέες εκτάσεις ευρισκόμενες στην περιοχή αυτή (βλ. σχετικώς τις 1237/97/1998 [Δ' 173], 1573/11.12.1998-25.1.1999 [Δ' 29], 2563/1999 [Δ' 657], 5195/1999/2000 [Δ' 71], 5196/1999/2000 [Δ' 71], 5296/1999/2000 [Δ' 59], 5191/1999/2000 [Δ' 56], 5193/1999/2000 [Δ' 52], 5304/1999/2000 [Δ' 117], 3350/1999/2000 [Δ' 135], 3955/2001 [Δ' 89], 5594/1999/2000 [Δ' 136], 587/2000 [Δ' 280], 833/2000 [Δ' 282], 5595/1999/2000 [Δ' 283], 324/2000 [Δ'

283], 846/2000 [Δ' 284], 731/2000 [Δ' 284], 1049/2000 [Δ' 284], 1562/2000 [Δ' 510], 1563/2000 [Δ' 435], 1565/2000 [Δ' 510], 2268/2000 [Δ' 502], 1479/2001 [Δ' 518], 2276/2001 [Δ' 770], 2273/2001 [Δ' 785], 2308/2001 [Δ' 798], 2337/2001 [Δ' 799], 3084/2001 [Δ' 1075], 3092/2001 [Δ' 1094], 3087/2001 [Δ' 1100], 3089/2001 [Δ' 1100], 4230/2001 [Δ' 185], 6574/4.12.2002-30.1.2003 [Δ' 45], 1230/2003 [Δ' 472], 2497/2003 [Δ' 674], 2208/2003 [Δ' 1068], 3598/2005 [Δ' 1314], 2781/2005 [Δ' 942], 4355/ΠΕ/2006 [Δ' 82], 1749/2009 [Δ' 255], 1314/2007 [Δ' 222], 5215/ΠΕ/2009 [Δ' 67], 632/2009 [Δ' 145], 1210/2009 [Δ' 188], 2375/2009 [Δ' 212], 2862/2009 [Δ' 243], 2863/2009 [Δ' 243], 2864/2009 [Δ' 243], 2865/2009 [Δ' 243] και 2748/2009 [Δ' 249] αποφάσεις του Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας Αττικής, καθώς και αποφάσεις του Δικαστηρίου με τις οποίες απορρίφθηκαν αιτήσεις ακυρώσεως κατά των ανωτέρω πράξεων, ιδίως δε τις ΣΕ 971/2006, 674/2007, 3849/2008 με τις οποίες απορρίφθηκαν αιτήσεις ακυρώσεως κατά των προαναφερθεισών 2268/2000 [Δ' 502], 1563/2000 [Δ' 435] και 3955/2001 [Δ' 89] αποφάσεων του ΓΓΠ, αντιστοίχως). Το γεγονός ότι η εν λόγω περιοχή έχει εν τοις πράγμασι «αναπτυχθεί οικιστικά» και εξυπηρετείται από οδικό δίκτυο, καθώς και δίκτυα φωτισμού, υδρεύσεως κλπ, δεν αναιρεί ούτε τον χαρακτήρα της ως εκτός σχεδίου ούτε τις ανωτέρω διαπιστώσεις της Διοικήσεως για ύπαρξη δασικών εκτάσεων, διότι, όπως παγίως γίνεται δεκτό, η ύπαρξη κτισμάτων, τα οποία, μάλιστα, δεν προκύπτει εάν έχουν ανεγερθεί βάσει οικοδομικών αδειών, σε εκτός σχεδίου περιοχή, καθώς και η σύνδεση των κτισμάτων αυτών με δίκτυα οργανισμών κοινής ωφελείας, δεν μεταβάλλει κατ'αρχήν τον δασικό της χαρακτήρα (βλ. ενδεικτικώς ΣΕ 2476/2009, 2345/2009, 3849/2008, 1956/2008, 1296/2008, 1672/2007, 971/2006, 3511/2006, 1707/2005, 3915/2005). Εξ άλλου, όπως προκύπτει από τις ως άνω μελέτες του ΙΠΑ και του Οργανισμού Αθήνας, η Διοίκηση, κατά τη θέσπιση των ρυθμίσεων του προσβαλλομένου διατάγματος, είχε πλήρη γνώση της εξελίξεως μέσα στον χρόνο του φυσικού και οικιστικού περιβάλλοντος της περιοχής και της αυθαιρέτως συντελεσθείσης μεταβολής του προορισμού της γεωργικής και της δασικής γης, επεδίωκε δε την ανάσχεση της «αστικοποίησης» και την προστασία του τοπίου, κατά τα αναλυτικώς αναφερόμενα στις σκέψεις 14 και 15. Είναι, συνεπώς, απορριπτός ο λόγος ακυρώσεως ότι η προσβαλλόμενη πράξη έχει εκδοθεί κατά πλάνη περί τα πράγματα, διότι η Διοίκηση αγνοούσε, κατά την ένταξη της περιοχής «Περιβολάκια» στις ζώνες πρασίνου, την δημιουργία εν τοις πράγμασι οργανωμένου οικισμού και την απώλεια του δημόσιου και δασικού χαρακτήρα της περιοχής (πρβλ. ΣΕ 277/2005). Περαιτέρω, απορριπτός ως αβάσιμος είναι και ο ειδικότερος λόγος ότι, κατά παράβαση ουσιώδους τύπου της διαδικασίας, δεν αποτυπώθηκαν στα οικεία διαγράμματα οι υφιστάμενες οικοδομές, καθόσον τέτοιος τύπος δεν προβλέπεται στο άρθρο 29 του ν. 1337/1983, επί του οποίου ευρίσκει, όπως ήδη εκτέθηκε, έρεισμα το

προσβαλλόμενο διάταγμα, αλλά στο μη εφαρμοστέο εν προκειμένω άρθρο 2 παρ. 3 του ν.δ. της 17.7/16.8.1923 περί εγκρίσεως των σχεδίων πόλεων (Α΄ 228) [άρθρο 153 παρ. 3 του ΚΒΠΝ]. Τέλος, ο λόγος για υπέρβαση και κακή χρήση της διακριτικής ευχέρειας της Διοικήσεως κατά τη θέσπιση των επίδικων ρυθμίσεων πρέπει επίσης να απορριφθεί, διότι οι κανονιστικές πράξεις δεν ελέγχονται από την άποψη αυτή, αλλά μόνον από την άποψη της τηρήσεως των προϋποθέσεων που τάσσει η εξουσιοδότηση και της μη υπερβάσεως των ορίων της.

13. Επειδή, από τα στοιχεία που ελήφθησαν υπόψη για την έκδοση του επίδικου διατάγματος, και ιδίως από τις προαναφερθείσες εισηγήσεις προς την Εκτελεστική Επιτροπή του Οργανισμού Αθήνας, σε συνδυασμό και με την εκπονηθείσα από το Πάντειο Πανεπιστήμιο μελέτη, προκύπτει (α) ότι στόχος των ρυθμίσεων του είναι, μεταξύ άλλων, ο έλεγχος των «τάσεων αστικοποίησης» στην περιοχή και η προστασία του φυσικού περιβάλλοντος, που έχει υποβαθμισθεί από την μετατροπή της δασικής ή γεωργικής γης σε οικιστικές περιοχές πρώτης ή δεύτερης κατοικίας, την αυθαίρετη κατάτμηση και την αυθαίρετη δόμηση, (β) ότι προς επίτευξη του στόχου αυτού, ήτοι για τη διατήρηση «στο μέγιστο δυνατό βαθμό της σημερινής οικολογικής ισορροπίας», προκρίνεται ο καθορισμός ζωνών προστασίας για τη «διαφύλαξη του εναπομείναντος ελεύθερου χώρου και του φυσικού περιβάλλοντος, του πρασίνου, της γεωργικής γης, των αρχαιολογικών χώρων και ιστορικών τόπων, των αξιόλογων τοπίων», αλλά και για την εξασφάλιση «ενός ζωτικού ελεύθερου χώρου γύρω από τους πόλους και τις ζώνες ανάπτυξης» και την προώθηση των αναγκαίων έργων υποδομής, που «συναντά εμπόδια από την άμορφη διάχυση της δόμησης» και (γ) ότι στη ζώνη Α΄ προστασίας του πρασίνου εντάσσονται περιοχές με λοφώδεις εξάρσεις, δάση και δασικές εκτάσεις και ενδιαφέροντα τοπία, όπως η επίδικη στις παρυφές της Ραφήνας. Υπό τα δεδομένα αυτά, τα συνοδεύοντα το προσβαλλόμενο διάταγμα στοιχεία είναι επαρκή για τον δικαστικό έλεγχο του ως προς τις επίμαχες ρυθμίσεις, την υπαγωγή δηλαδή της περιοχής «Περιβολάκια» στις ζώνες πρασίνου και τον περιορισμό των εκεί επιτρεπομένων χρήσεων, εν σχέσει προς τις εξουσιοδοτικές διατάξεις δυνάμει των οποίων εκδόθηκε. Είναι, συνεπώς απορριπτέος, ως αβάσιμος, ο προβαλλόμενος λόγος ότι ούτε από το προσβαλλόμενο διάταγμα ούτε από τον σχετικό φάκελο καθίσταται δυνατός ο ακυρωτικός έλεγχος της υπερβάσεως των ορίων της εξουσιοδοτήσεως, δυνάμει της οποίας η Διοίκηση άσκησε την κανονιστική της αρμοδιότητα. Εξ άλλου, η 68/2001 απλή γνώμη του Νομαρχιακού Συμβουλίου της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Ανατολικής Αττικής, με την οποία το όργανο αυτό διατύπωσε την αντίθεσή του προς τις ρυθμίσεις του εν λόγω διατάγματος, εκτιμώντας ότι δεν καλύπτουν «τις πραγματικές ανάγκες της περιοχής, όπως αυτές έχουν διαμορφωθεί μετά τα μεγάλα έργα», και δεν υλοποιούν προγενέστερες «δεσμεύσεις του Υπουργού ΠΕΧΩΔΕ», εξέφρασε δε, περαιτέρω, την άποψη ότι

ο καθορισμός ΖΟΕ πρέπει να γίνεται με νόμο και ότι η αιρετή αυτοδιοίκηση πρέπει «να έχει πρωταρχικό ρόλο και αποφασιστική συμμετοχή» κατά τον προσδιορισμό των χρήσεων γης, ουδόλως κλονίζει τα λοιπά στοιχεία που έλαβε υπόψη η Διοίκηση για τη θέσπιση των συγκεκριμένων ρυθμίσεων και είναι αβάσιμα τα περί του αντιθέτου προβαλλόμενα. Τέλος, η περαιτέρω ουσιαστική αξιολόγηση από τη Διοίκηση των ιδιαίτερων μορφολογικών και άλλων χαρακτηριστικών μιας περιοχής, προκειμένου να ενταχθεί σε συγκεκριμένη ζώνη κανονιστικών ρυθμίσεων, δεν υπόκειται στον ακυρωτικό δικαστικό έλεγχο (πρβλ. ΣΕ 2923/2011, 3641/2009).

14. Επειδή, στο άρθρο 8 του ΚΒΠΝ ορίζεται ότι: «Ρυθμιστικό σχέδιο ειδικά της ευρύτερης περιοχής της Αθήνας (ΡΣΑ) είναι το σύνολο των στόχων, των κατευθύνσεων, των προγραμμάτων και των μέτρων που προβλέπονται από το κεφάλαιο αυτό ως αναγκαία για τη χωροταξική και πολεοδομική οργάνωσή της στα πλαίσια των πενταετών προγραμμάτων οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης. Ευρύτερη περιοχή Αθήνας για την εφαρμογή του κεφαλαίου αυτού είναι η περιοχή του νομού Αττικής και η Μακρόνησος, εκτός από τα Κύθηρα. 2. Το ΡΣΑ αποβλέπει στο σχεδιασμό και προγραμματισμό της ευρύτερης περιοχής της Αθήνας ... στη λήψη μέτρων και στο σχεδιασμό για τη χωροταξική και τη νέα πολεοδομική δομή της πρωτεύουσας καθώς και στο σχεδιασμό περιοχών ή ζωνών ειδικού ενδιαφέροντος ή ειδικών προβλημάτων, στη λήψη μέτρων, όρων και περιορισμών για την εξασφάλιση της προστασίας του περιβάλλοντος ...». Στο άρθρο 10 δε του ΚΒΠΝ ορίζονται τα εξής: «1. Οι γενικότεροι στόχοι, που καθορίζονται για την ευρύτερη περιοχή της Αθήνας, είναι οι ακόλουθοι : α) ... β) η βελτίωση της ποιότητας ζωής για όλους τους κατοίκους της και η προστασία του φυσικού περιβάλλοντος ... 2. ... 3. Οι ειδικότεροι στόχοι και κατευθύνσεις που καθορίζονται για την εξέλιξη της ίδιας της ευρύτερης Περιοχής της Αθήνας είναι οι ακόλουθοι: α) η ανάδειξη και προστασία των ιστορικών στοιχείων και η οικολογική ανασυγκρότηση, ανάδειξη και προστασία του αττικού τοπίου, των ορεινών όγκων, των τοπίων φυσικού κάλλους και των ακτών. β) ... στ) ο σχεδιασμός και προγραμματισμός της πολεοδομικής και οικιστικής ανάπτυξης με εφαρμογή κοινωνικής πολιτικής κατοικίας και γης και επεκτάσεις του σχεδίου πόλεως στις διαμορφωμένες περιοχές αυθαιρέτων με στόχο την αναβάθμισή τους και την ενσωμάτωσή τους στον πολεοδομικό ιστό ... 4. Οι ειδικότεροι στόχοι και κατευθύνσεις για τη χωροταξική οργάνωση της ευρύτερης περιοχής της Αθήνας και τη νέα πολεοδομική δομή της είναι οι ακόλουθοι: α) η θεώρηση της ευρύτερης περιοχής της Αθήνας, όπως αυτή ορίζεται στα διαγράμματα του άρθρου 22, ως αυτοτελούς χωροταξικής ενότητας της Χώρας που μπορεί να υποδιαιρείται σε χωροταξικές υποενότητες έτσι ώστε να επιτυγχάνεται: -αξιοποίηση των παραγωγικών δυνατοτήτων κάθε υποενότητας με βάση τα συγκριτικά της πλεονεκτήματα ... -ισόρροπη κατανομή των κεντρικών λειτουργιών που καλύπτουν τις ανάγκες κάθε υποενότητας με σκοπό να

- λειτουργεί με σχετική αυτάρκεια. β) η ανασυγκρότηση του αστικού ιστού με την ανάσχεση της εξάπλωσης και την εξυγίανση της πόλης ... γ) η ανακατανομή βασικών χρήσεων και λειτουργιών. δ) η βελτίωση και οργάνωση ενιαίου συστήματος μεταφορών με λειτουργική διασύνδεση όλων των μέσων μεταφοράς. ε) ο προγραμματισμός ποιοτικών παρεμβάσεων μεγάλης κλίμακας». Κατά το άρθρο 11 παρ. 1 του αυτού Κώδικα, «Το ΡΣΑ και το πρόγραμμα προστασίας περιβάλλοντος πραγματοποιούνται με τα μέτρα του παραρτήματος και τα διαγράμματα του άρθρου 22 ... Οικισμοί προ του έτους 1923 ή οικισμοί με εγκεκριμένο σχέδιο που ενδεχόμενα δεν σημειώνονται στα πιο πάνω διαγράμματα δεν θίγονται από τις ρυθμίσεις του παρόντος κεφαλαίου». Τέλος, στο άρθρο 22 παρ. Α υποπαρ. 2 του ΚΒΠΝ, στο οποίο ορίζονται οι ειδικότερες κατευθύνσεις και τα μέτρα για την πολεοδομική ανασυγκρότηση της πρωτεύουσας, προβλέπονται τα εξής για την «ανάσχεση της εξάπλωσης της πόλης»: «2.1.1. Ανάσχεση της εξάπλωσης της πόλης. Η ανάσχεση της εξάπλωσης της πόλης επιδιώκεται με: -Απαγόρευση των κατατμήσεων γης, περιορισμένες επεκτάσεις του σχεδίου πόλεως στις διαμορφωμένες περιοχές κατοικίας, ταυτόχρονη εξασφάλιση των αναγκαίων χώρων κοινωνικής υποδομής και περιορισμό της εκτός σχεδίου δόμησης. ... -Συσχετίσεις των εκτάσεων που ανήκουν σε υπάρχοντες οικοδομικούς συνεταιρισμούς με τις περιοχές επεκτάσεων και επιδίωξη συνενώσεων των οικοδομικών συνεταιρισμών ώστε να περιοριστεί η οικιστική εξάπλωση ...».
15. Επειδή, από τις ανωτέρω διατάξεις, οι οποίες είναι σύμφωνες προς το άρθρο 24 παρ. 1, 2 και 3 του Συντάγματος, συνάγεται ότι μόνον οι νομίμως υφιστάμενοι οικισμοί δεν θίγονται από τις διατάξεις του ΡΣΑ, καθόσον βασικό στόχο του αποτελεί, όπως προεκτέθηκε, «η ανάσχεση της εξάπλωσης της πόλης» και η προστασία του περιβάλλοντος, ειδικότερα δε «η οικολογική ανασυγκρότηση, ανάδειξη και προστασία του αττικού τοπίου, των ορεινών όγκων, των τοπίων φυσικού κάλλους και των ακτών». Με τον στόχο αυτό πρέπει να συνάδει η ειδικότερη κατεύθυνση του ΡΣΑ περί επεκτάσεως των σχεδίων πόλεως σε εν τοις πράγμασι διαμορφωμένες οικιστικές περιοχές, σε περιοχές δηλαδή στις οποίες έχουν δημιουργηθεί οικιστικά σύνολα χωρίς εγκεκριμένο πολεοδομικό σχεδιασμό (προαναφερθέν άρθρο 10 παρ. 3 περ. στ' του ΚΒΠΝ). Συνεπώς, ως προς τις τελευταίες αυτές επιδιώκεται όχι η συλλήβδην, αλλά η επιλεκτική και σε περιορισμένο βαθμό ένταξή τους στο σχέδιο πόλεως, καθόσον άλλως η σχετική κατεύθυνση του Ρυθμιστικού θα αντέφασκε προς τον στόχο της «ανάσχεσης της εξάπλωσης της πόλης» και την επιδίωξη προστασίας του περιβάλλοντος, που αποτελούν επίσης προτεραιότητες του χωροταξικού αυτού σχεδιασμού. Εξ άλλου, προς επίτευξη των ανωτέρω στόχων του Ρυθμιστικού Σχεδίου πρόσφορο μέσο αποτελεί, μεταξύ άλλων, ο καθορισμός Ζώνης Οικιστικού Ελέγχου, η οποία συνιστά προσωρινό υποκατάστατο, σε περιορισμένη κλίμακα, της αξιούμενης από το άρθρο 24 του Συντάγματος ορθολογικής χωροταξίας και, όπως προεκτέθηκε,

- αποβλέπει στον άμεσο έλεγχο των χρήσεων γης σε περιιαστικές και άλλες εκτός σχεδίου περιοχές, αφενός προς πρόληψη της περαιτέρω επιδεινώσεως των προβλημάτων τους και προς προστασία του περιβάλλοντος και αφετέρου προς παρεμπόδιση της δημιουργίας δεδομένων και πραγματικών καταστάσεων που δυσχεραίνουν και υπονομεύουν τον μελλοντικό πολεοδομικό σχεδιασμό.
16. Επειδή, όπως αναφέρεται στις μνημονευόμενες σε προηγούμενη σκέψη μελέτες του Παντείου Πανεπιστημίου και του ΟΡΣΑ, κατά το διάστημα των τελευταίων ετών, στην πεδιάδα των Μεσογείων διαμορφώθηκαν εκτεταμένες οικιστικές περιοχές κατοικίας εντός δασικής ή γεωργικής γης, με αυθαίρετη κατάτμηση και αυθαίρετη δόμηση, κατά την δεκαετία του '80 δε εντάχθηκαν στο σχέδιο οι περιοχές γύρω από τους πυρήνες των παλαιών οικισμών, καθώς και εκτεταμένες περιοχές της παραθαλάσσιας ζώνης, με αποτέλεσμα την υπερεπάρκεια της ήδη πολεοδομημένης γης. Στην ίδια μελέτη διαπιστώνεται, εξ άλλου, ότι υπάρχει ανάγκη δημιουργίας ζώνης πρασίνου, μεταξύ άλλων, σε διάσπαρτους πευκόφυτους λόφους που βρίσκονται εκτός των θεσμοθετημένων ζωνών παραθεριστικής κατοικίας, στις παρυφές της Ραφήνας. Υπό τα ανωτέρω δεδομένα, οι προσβαλλόμενες ρυθμίσεις του διατάγματος που καθορίζουν ζώνη πρασίνου στην περιοχή «Περιβολάκια» Ραφήνας, καίτοι έχει διαμορφωθεί στην περιοχή αυτή αυθαίρετος οικισμός, αποβλέπουσες, προδήλως, στην μη περαιτέρω υποβάθμιση του περιβάλλοντος, στην ανάσχεση της de facto δημιουργίας οικιστικών συνόλων σε εκτός σχεδίου περιοχή και στην αποτροπή πραγματικών καταστάσεων που υπονομεύουν τον μελλοντικό πολεοδομικό σχεδιασμό, είναι σύμφωνες προς τις διατάξεις του Ρυθμιστικού Σχεδίου. Συνεπώς, ο λόγος ακυρώσεως ότι οι προσβαλλόμενες ρυθμίσεις έρχονται σε αντίθεση προς το άρθρο 10 παρ. 3 περ. στ' του ΚΒΠΝ, είναι απορριπτέος ως αβάσιμος.
17. Επειδή, όπως έχει κριθεί (βλ. ΣΕ 2035/2011 Ολομ, 2923/2011, 216/2011 επτ, 3555/2009 επτ, 3224/2009 επτ, 3111/2008 επτ 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 την γενική και ειδική νομοθεσία για την 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 το νόμο, υπό αυστηρότερες προϋποθέσεις σε σχέση με τις προϋποθέσεις δομήσεως εντός των οικιστικών περιοχών, κατά τρόπο προσιδιάζοντα στην ιδιομορφία κάθε περιοχής έτσι ώστε το φυσικό περιβάλλον να θίγεται στο ελάχιστο δυνατόν. Εξ άλλου, προκειμένου να επιτευχθεί ο συνταγματικός στόχος της διαφυλάξεως του περιβάλλοντος, επιτρέπεται η λήψη μέτρων, που είναι δυνατόν να συνίστανται και στον περιορισμό του φάσματος των δυνατών χρήσεων του ακινήτου ή της εντάσεως της εκμεταλλεύσεώς του. Τα μέτρα αυτά, που υπαγορεύονται από το δημόσιο συμφέρον, συνιστάμενο, όπως προεκτέθηκε, στην προστασία του περιβάλλοντος και στην εξασφάλιση των καλύτερων δυνατών όρων διαβιώσεως, 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 δυσανάλογοι 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 περιορισμό 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 αποζημιώσεως είναι, εν πάση περιπτώσει, αυτοτελές, κρινόμενο από τον δικαστή της αποζημιώσεως και όχι από τον ακυρωτικό δικαστή. Συνεπώς, η απουσία σχετικής ρήτρας στην οικεία κανονιστική πράξη δεν ασκεί επιρροή στη νομιμότητα του χαρακτηρισμού ορισμένης εκτάσεως ως περιοχής προστασίας και της επιβολής, συναφώς, περιοριστικών μέτρων.

18. Επειδή, όπως προεκτέθηκε, στόχος των ρυθμίσεων του επίδικου διατάγματος είναι ο έλεγχος των «τάσεων αστικοποίησης» στην περιοχή των Μεσογείων και η προστασία του φυσικού περιβάλλοντος, που έχει υποβαθμισθεί από την μετατροπή της δασικής ή γεωργικής γης σε οικιστικές περιοχές πρώτης ή δεύτερης κατοικίας, την αυθαίρετη κατάτμηση, την αυθαίρετη δόμηση και την αυθαίρετη αλλαγή των χρήσεων γης, ο περιορισμός της «άμορφη διάχυσης της δόμησης» που εμποδίζει, μεταξύ άλλων, και την εκτέλεση των αναγκαίων έργων υποδομής, η διατήρηση, δηλαδή, «στο μέγιστο δυνατό βαθμό της σημερινής οικολογικής ισορροπίας» και η εξασφάλιση «ενός ζωτικού ελεύθερου χώρου γύρω από τους πόλους και τις ζώνες ανάπτυξης». Προς επίτευξη του ανωτέρω στόχου, που αποτελεί και κατεύθυνση του Ρυθμιστικού Σχεδίου της ευρύτερης περιοχής της Αθήνας, καθορίζονται ζώνες προστασίας για τη «διαφύλαξη του εναπομείναντος ελεύθερου χώρου και του φυσικού περιβάλλοντος, του πρασίνου, της γεωργικής γης, των αρχαιολογικών χώρων και ιστορικών τόπων, των αξιόλογων τοπίων». Ειδικότερα, για τη διατήρηση των διάσπαρτων πευκόφυτων λόφων στις παρυφές της Ραφήνας, όπου βρίσκεται η επίδικη περιοχή, θεσπίζεται ζώνη πρασίνου, όπου απαγορεύεται κατ' αρχήν η δόμηση, ακόμη και κατοικίας, καθώς και η πολεοδόμηση δυνάμει των διατάξεων του άρθρου 24 του ν. 2508/1997, κατ' εκτίμηση προεχόντως του χαρακτήρα της περιοχής, καθώς και του γεγονότος ότι «οι πολεοδομημένες και υπό έγκριση περιοχές, λόγω της μεγάλης έκτασης και του χαμηλού βαθμού κορεσμού τους μπορούν να απορροφήσουν τη ζήτηση για χρήσεις σχετικές με παραθερισμό και αναψυχή». Περαιτέρω, στο άρθρο 3 παρ. 36 του προσβαλλόμενου διατάγματος ορίζεται ότι νομίμως υφιστάμενα κτήρια και εγκαταστάσεις, με χρήσεις οι οποίες εφεξής δεν επιτρέπονται «δύνανται να διατηρήσουν την υφιστάμενη χρήση στο γήπεδο επί του οποίου έχουν ανεγερθεί και να επισκευάζονται μόνο για λόγους χρήσεως και υγιεινής», λαμβάνεται δηλαδή μέριμνα για τα νομίμως ανεγερθέντα κτήρια σε περιοχές προστασίας όπου πλέον απαγορεύεται η δόμηση. Υπό τα ανωτέρω δεδομένα, προκύπτουν οι λόγοι δημοσίου συμφέροντος που υπαγόρευσαν, με αντικειμενικά και πρόσφορα κριτήρια, τον καθορισμό ζώνης πρασίνου στην επίδικη, εκτός σχεδίου περιοχή. Περαιτέρω, ο περιορισμός της δομήσεως και των επιτρεπομένων στην εν λόγω περιοχή χρήσεων αποτελεί επίσης, ενόψει του σκοπούμενου αποτελέσματος, της διατηρήσεως δηλαδή του φυσικού περιβάλλοντος και του τοπίου σε περιοχή περιλαμβάνουσα λοφώδεις εξάρσεις, καθώς και εκτάσεις δασικού χαρακτήρα, πρόσφορο και αναγκαίο μέτρο, καθ' όσον δε αφορά τις εκτάσεις με δασικό χαρακτήρα μέτρο συνταγματικώς επιβεβλημένο. Κατά συνέπεια, ενόψει μάλιστα και της προαναφερθείσης διατάξεως του άρθρου 3 παρ. 36 του προσβαλλόμενου διατάγματος, οι ρυθμίσεις του δεν αντίκεινται ούτε στο άρθρο 17 του Συντάγματος ούτε στο άρθρο 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ, σύμφωνα με το οποίο σε περίπτωση επεμβάσεως στην περιουσία ενός προσώπου, πρέπει να

εξασφαλίζεται δίκαιη ισορροπία μεταξύ των απαιτήσεων του γενικού συμφέροντος του κοινωνικού συνόλου και των απαιτήσεων για την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων του προσώπου (βλ. ΕΔΔΑ 23.9.1982 Sporrang και Lönnroth κατά Σουηδίας) (πρβλ. ΣΕ 216/2011). Αβασίμως προβάλλεται, επομένως, ότι δεν συντρέχει λόγος δημοσίου συμφέροντος που να δικαιολογεί τους κατά τους αιτούντες υπέρμετρους περιορισμούς, οι οποίοι επιβάλλονται στην ιδιοκτησία τους με τις ρυθμίσεις των χρήσεων γης στην περιοχή «Περιβολάκια», περιορισμούς αναμενόμενους, άλλωστε, ενόψει της δασικής μορφής της περιοχής και της άναρχης δομήσεώς της, και ότι, ως εκ τούτου, οι περιορισμοί αυτοί θεσπίζονται κατά παράβαση της αρχής της αναλογικότητας και των άρθρων 17 του Συντάγματος και 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ. Περαιτέρω, εφόσον, κατά τα προεκτεθέντα, το ζήτημα της αποζημιώσεως είναι αυτοτελές και δεν επηρεάζει την κρίση για τη νομιμότητα του χαρακτηρισμού ορισμένης εκτάσεως ως περιοχής προστασίας με την επιβολή περιοριστικών μέτρων, αβασίμως, εν πάση περιπτώσει, προβάλλεται ότι πάσχει η επίδικη ρύθμιση για τον λόγο ότι δεν συνοδεύεται από πρόβλεψη αποζημιώσεως των θιγομένων ιδιοκτητών (πρβλ. ΣΕ 3755/2009 επτ.).

19. Επειδή, τυχόν εκτεταμένη οικοδομική δραστηριότητα που έχει ήδη αναπτυχθεί εν τοις πράγμασι σε εκτός σχεδίου περιοχές, χωρίς να έχει ποτέ ενταχθεί σε νομικό πλαίσιο δημιουργίας οικιστικής περιοχής βάσει συγκεκριμένων διατάξεων της πολεοδομικής νομοθεσίας, η οποία, όπως προεκτέθηκε, καθιερώνει σαφή διάκριση μεταξύ, αφενός, των περιοχών που ευρίσκονται εντός εγκεκριμένου σχεδίου πόλεως [ή πολεοδομικής μελέτης] ή εντός νομίμως υφισταμένου οικισμού και, αφετέρου, των λοιπών εκτός πολεοδομικού σχεδίου και εκτός ορίων οικισμού περιοχών, δεν επάγεται υποχρέωση του Κράτους προς διατήρηση της δημιουργηθείσης καταστάσεως ως έχει ή προς ένταξη της διαμορφωθείσης περιοχής σε σχέδιο πόλεως, έστω και εάν η οικοδομική δραστηριότητα έγινε ανεκτή από τη Διοίκηση επί μακρό χρονικό διάστημα. Τούτο δεν συνιστά παράβαση της αρχής της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του διοικουμένου, η οποία αποτελεί ιδιόμορφη εκδήλωση της συνταγματικής αρχής της ασφάλειας δικαίου, που απορρέει από την αρχή του κράτους δικαίου, και ιδίως από τις διατάξεις των άρθρων 2 παρ. 1 και 5 παρ. 1 του Συντάγματος, και επιβάλλει τη διατήρηση της ισχύος της ευμενούς για τον καλόπιστο διοικούμενο πράξεως (βλ. ΣΕ 2035/2011 Ολομ). Η αρχή αυτή δεν επιβάλλει ούτε τη διαιώνιση των ισχυουσών σε δεδομένη χρονική στιγμή τυχόν ευνοϊκών ρυθμίσεων για το καθεστώς των εκτός σχεδίου περιοχών, ούτε, κατά μείζονα λόγο, τη διατήρηση και νομιμοποίηση αυθαίρετων οικιστικών συνόλων, ιδίως μάλιστα όταν η ένταξή τους στο σχέδιο δεν εναρμονίζεται με τον οικείο ευρύτερο χωροταξικό σχεδιασμό. Αντίθετη εκδοχή θα αναιρούσε την υποχρέωση του νομοθέτη να ρυθμίζει τα σχετικά ζητήματα κατ' εκτίμηση των επιταγών του δημοσίου συμφέροντος, όπως

διαμορφώνονται από τις διαρκώς μεταβαλλόμενες συνθήκες, και να εκπληρώνει, με τον τρόπο αυτό, την κατά το Σύνταγμα επιταγή για προστασία του περιβάλλοντος και για εξασφάλιση των καλύτερων δυνατών όρων διαβίωσης. Όσον αφορά δε ειδικότερα τις ανεγερθείσες μέχρι την 31.1.1983 αυθαίρετες κατασκευές εκτός οικιστικών περιοχών, η κρίση περί οριστικής εξαιρέσεώς τους από την κατεδάφιση θα ήταν επιτρεπτή μόνον εάν είχε προηγηθεί, κατά τα ανωτέρω, ένταξη της περιοχής όπου ευρίσκονται σε πολεοδομικό σχέδιο, είχε καταστεί δηλαδή αυτή οικιστική, διότι διαφορετικά το αποτέλεσμα θα ήταν η γενικευμένη νομιμοποίηση αυθαιρέτων, που θα καθιστούσε λίαν δυσχερή ή και αδύνατο τον πολεοδομικό σχεδιασμό (ΣΕ 3500/2009, 3350/2005 Ολομ), ενώ οι μετά την 31.1.1983 ανεγερθείσες αυθαίρετες κατασκευές είναι κατεδαφιστέες (ΣΕ 3500/2009 Ολομ). Εξ άλλου, όπως συνάγεται από τη νομοθεσία περί οικοδομικών συνεταιρισμών, τόσο τη νεώτερη (βλ. άρθρο 24 του ν. 2508/1997, άρθρα 124 επ. του ΚΒΠΝ]), όσο και την παλαιότερη (άρθρο 5 του ν.δ. 886/1971, Α' 109, άρθρα 3, 4 και 5 του α.ν. 201/1967, Α' 285, άρθρο μόνον του β.δ. 1059/1966, Α' 287, άρθρα 4 παρ. 5 και 5 του ν.δ. 2936/1954, Α' 168), προϋπόθεση για την πολεοδόμηση εκτάσεως που ανήκει σε οικοδομικό συνεταιρισμό, εφόσον η έκταση αυτή περιλαμβάνεται, πάντως, σε περιοχή προβλεπόμενη ως οικιστική από τον οικείο χωροταξικό σχεδιασμό, είναι η κίνηση της σχετικής διαδικασίας με πρωτοβουλία του συνεταιρισμού. Πριν από την κίνηση της ανωτέρω διαδικασίας δεν νοείται δημιουργία προστατευόμενης εμπιστοσύνης περί του ότι η ανήκουσα στον συνεταιρισμό έκταση μπορεί να καταστεί οικιστική. Τυχόν ανοχή της οικοδομικής δραστηριότητας που αναπτύχθηκε εντός της εκτάσεως αυτής και η συνεπεία της ανοχής δημιουργηθείσα πραγματική κατάσταση, δεν μπορούν να θεμελιώσουν προσδοκία μετεξελίξεως της εκτός σχεδίου περιοχής σε οικιστική. Άλλωστε, η επί μακρό χρονικό διάστημα αδράνεια του συνεταιρισμού έχει ως αποτέλεσμα την εκμηδένιση της σχετικής προσδοκίας και, συνεπώς, την αποδοχή ως αναμενόμενης της τυχόν όλως αντίθετης εξελίξεως, ενόψει μάλιστα της κατά τα ανωτέρω δασικής μορφής της περιοχής και της άναρχης δομήσεώς της.

20. Επειδή, με την 33168/5675/1952 απόφαση του Υπουργού Γεωργίας, την οποία επικαλούνται οι αιτούντες, εγκρίθηκε η σύνταξη οριστικού συμβολαίου αγοραπωλησίας για την αγορά από τον οικοδομικό συνεταιρισμό «Η Θεοτόκος» διακοσίων στρεμμάτων του αγροκτήματος Ραφήνας. Ακολούθως, όμως, ουδέποτε κινήθηκε νόμιμη διαδικασία για την πολεοδόμηση της εκτάσεως αυτής, είτε βάσει των νεωτέρων είτε βάσει των προϊσχυσασών διατάξεων, αδρανής του συνεταιρισμού επί σειρά δεκαετιών για την πραγμάτωση του σκοπηθέντος από τη σύστασή του αποτελέσματος. Με τις προσβαλλόμενες εν προκειμένω διατάξεις του π.δ. της 3.2003 θεσπίζονται χρήσεις στην επίμαχη περιοχή «Περιβολάκια», η οποία κατά τους ισχυρισμούς των αιτούντων, εμπίπτει στην αποκτηθείσα από τον συνεταιρισμό έκταση, οι

χρήσεις δε αυτές αποκλείουν την οικιστική διαμόρφωση της περιοχής αυτής. Το γεγονός, όμως, ότι στην ανωτέρω εκτός σχεδίου περιοχή, που περιλαμβάνει εκτάσεις έχουσες, κατά νόμον, δασικό χαρακτήρα (βλ. σκέψη 13) και μη δυνάμενες να χρησιμοποιηθούν για οικιστικούς σκοπούς, τόσο υπό το Σύνταγμα του 1975, όσο και προ αυτού (βλ. ΣΕ 535/2003 Ολομ, 2856/2003 Ολομ, 3111/2008), αναπτύχθηκε οικοδομική δραστηριότητα, βάσει ατομικών αδειών ή αυθαιρέτως, και η δραστηριότητα αυτή έγινε ανεκτή από τη Διοίκηση για μεγάλο διάστημα, χωρίς πάντως αναγνώριση της περιοχής ως οικιστικής με τις διατάξεις της πολεοδομικής νομοθεσίας, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι δημιούργησε στους αιτούντες εμπιστοσύνη άξια προστασίας, κωλύουσα τον καθορισμό ζώνης πρασίνου και την απαγόρευση της δομήσεως. Υπό τα δεδομένα αυτά, ανεξαρτήτως του ότι δεν προσκομίσθηκε διάγραμμα από το οποίο να προκύπτει, αφενός, ταύτιση της ζώνης Α΄ με την αποκτηθείσα από τον συνεταιρισμό, κατόπιν της προαναφερθείσης 33168/5675/1952 υπουργικής αποφάσεως, έκταση και, αφετέρου, η θέση της ιδιοκτησίας των αιτούντων εν σχέσει προς την έκταση αυτή, είναι αβάσιμος ο λόγος ακυρώσεως ότι οι περιορισμοί που επιβάλλονται στη ζώνη Α΄ με το προσβαλλόμενο διάταγμα παραβιάζουν τη δικαιολογημένη προσδοκία των αιτούντων για μελλοντική ένταξη στο σχέδιο της περιοχής «Περιβολάκια» (πρβλ. ΣΕ 3901/2006 επτ, πρβλ. απόφαση της 27.2.2008 του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, υπόθεση Hamer κατά Βελγίου).

21. Επειδή, ενόψει των ανωτέρω, εφόσον δεν προβάλλεται άλλος λόγος ακυρώσεως η κρινόμενη αίτηση πρέπει να απορριφθεί.

*όμοια η ΣτΕ 5325/2012.