

## **ΣΤΕ ΟΛ 1305/2019 [Έγκριση του Σχεδίου Ολοκληρωμένης Ανάπτυξης του Μητροπολιτικού Πόλου του Ελληνικού-Αγίου Κοσμά]**

### **Περίληψη**

- 1. Ζητείται η ακύρωση του από 28.2.2018 προεδρικού διατάγματος “Έγκριση του Σχεδίου Ολοκληρωμένης Ανάπτυξης (ΣΟΑ) του Μητροπολιτικού Πόλου Ελληνικού – Αγίου Κοσμά Περιφέρειας Αττικής” (Α.Α.Π. 35), συνολικής εκτάσεως 6.008.076,24 τ.μ., με τον καθορισμό περιοχών και ζωνών, καθώς και χρήσεων, όρων και περιορισμών δόμησης. Με το προσβαλλόμενο πρ. δ/μα εγκρίθηκαν, επίσης, κατευθύνσεις και όροι για την προστασία του περιβάλλοντος, σύστημα περιβαλλοντικής παρακολούθησης, καθώς και όροι για την προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς, επικυρώθηκαν δε οι οριογραμμές των διαρρεόντων την περιοχή ρεμάτων.

2. Με το ν. 4062/2012 ρυθμίσθηκε η αξιοποίηση του πρώην Αεροδρομίου του Ελληνικού και δύο ακινήτων του παρακτίου μετώπου της περιοχής, στο δε άρθρο 1 ορίσθηκε ότι η αξιοποίηση των τριών ακινήτων συνιστά σκοπό “εντόνου δημοσίου συμφέροντος”. Ο νόμος αυτός δεν συνιστά σχέδιο, κατά την έννοια του άρθρου 2 της οδηγίας [2001/42/ΕΚ «σχετικά με την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων και προγραμμάτων»], διότι ο νόμος αυτός αρκείται στην αφηρημένη πρόβλεψη ζωνών με ορισμένα γενικά χαρακτηριστικά, χωρίς να καθορίζει τις ζώνες αυτές στο χώρο και, γενικότερα, χωρίς ο ίδιος, πέραν της γενικής αναφοράς στην όλη έκταση του Μητροπολιτικού Πόλου, να περιέχει συγκεκριμένες χωροταξικές ρυθμίσεις και, μάλιστα, αρκούντως εξειδικευμένες ώστε να καθίσταται επιτρεπτή η εκτέλεση έργων, κατά την έννοια είτε της οδηγίας 85/337/ΕΟΚ είτε των μεταγενεστέρων οδηγιών που ρυθμίζουν το ίδιο θέμα (βλ. οδηγία 2011/92/ΕΕ - L 26). Εν πάση περιπτώσει, μετά την έκδοση του ν. 4062/2012, εκδόθηκε ο ν. 4277/2014, με τον οποίο εγκρίθηκε το νέο Ρυθμιστικό Σχέδιο Αθήνας Αττικής και έγινε ρητή αναφορά τόσο στον όλο Μητροπολιτικό Πόλο Ελληνικού – Αγίου Κοσμά όσο και στο Μητροπολιτικό Πάρκο που αυτός θα περιλαμβάνει. Το ν. ΡΣΑ, όμως, το οποίο, παραπέμπει ρητά στο ν. 4062/2012 και εντάσσει τις κανονιστικές ρυθμίσεις του νόμου αυτού στον ευρύτερο σχεδιασμό που επιχειρεί το ίδιο, έχει εγκριθεί βάσει Στρατηγικής Μελέτης Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων (βλ. άρθρα 38 και 39 του ν. 4277/2014), ΣΜΠΕ δε εκπονήθηκε και για το προσβαλλόμενο διάταγμα. Κατά συνέπεια, αβασίμως προβάλλεται ότι απαιτούνταν και τρίτη ΣΜΠΕ, ειδικώς για το ν. 4062/2012. [...].

3. Η ΣΜΠΕ του διατάγματος υποβλήθηκε σε διαβούλευση με τις αρμόδιες ως προς τις συνέπειές του διοικητικές αρχές και με το ενδιαφερόμενο κοινό. Η προθεσμία της διαβούλευσης, η οποία, κατά γενικό κανόνα είναι 30 ημερών, συντμήθηκε από το νόμο (άρθρο 2 παρ. 4 ν. 4062/2012) σε εικοσαήμερη. Το Δικαστήριο δεν εξετάζει την προσφορότητα της διάταξης αυτής, η οποία, πάντως, κείται εντός των ορίων της οδηγίας 2001/42/ΕΚ, που επιβάλλει (άρθρο 6 παρ. 2) την παροχή “έγκυρης και πραγματικής ευκαιρίας εντός ευλόγων χρονικών ορίων” για την έκφραση των απόψεων των ενδιαφερομένων, κοινού και αρμοδίων υπηρεσιών. Τούτο δε διότι η εν προκειμένω ταχθείσα κατ’ εφαρμογή ειδικού νόμου εικοσαήμερη προθεσμία, είναι, μεν, βραχύτερη της συνήθους, δεν μπορεί, όμως, να θεωρηθεί μη εύλογη κατά την έννοια της οδηγίας, είναι δε αδιάφορο ότι η διαδρομή της συνέπεσε με θερινή περίοδο, αφού από κανέναν υπέρτερης ισχύος κανόνα δικαίου δεν επιβάλλεται η κανονιστική πρόβλεψη μακροτέρων προθεσμιών κατά τη διάρκεια του θέρους. Εν πάση περιπτώσει, εν προκειμένω, [...] [η] Διοίκηση [...] εξέφρασε την πρόθεση να λάβει υπόψη και τις απόψεις και γνωμοδοτήσεις που θα κατετίθεντο μετά τη λήξη της ως άνω προθεσμίας, πράγματι δε, τα στοιχεία αυτά τέθηκαν υπόψη των δύο πρώτων παρεμβαινουσών προκειμένου να σχολιασθούν από τους μελετητές και, περαιτέρω, αξιολογήθηκαν από τη Διοίκηση πριν να διατυπωθεί η σχετική εισήγησή της. Εκπρόσωποι των ενδιαφερομένων, εξάλλου, αλλά και τρίτοι, συμμετείχαν ενεργώς σε επιμέρους πτυχές της διαδικασίας που προηγήθηκε της προσβαλλόμενης πράξης, όπως συνέβη με την αξιολόγηση του σχεδίου κατά την αρχαιολογική νομοθεσία, κατά τη διάρκεια της οποίας εξέθεσαν τις απόψεις τους, που είχαν, μάλιστα, σημαντική επίδραση στη σχετική γνωμοδότηση του Κεντρικού Αρχαιολογικού Συμβουλίου, τούτο δε έλαβε χώρα πολύ μετά την πάροδο της ταχθείσης προθεσμίας, [...].

4. Στο σχέδιο συμφωνίας με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο που κατατέθηκε στο Eurogroup της 25/06/2015, και υποβλήθηκε στο δημοψήφισμα της 5.7.2015, μεταξύ των μέτρων που έπρεπε να λάβει το Κράτος, προκειμένου οι δανειστές να αναλάβουν τη χρηματοδότησή του για την κάλυψη συγκεκριμένων αναγκών σύμφωνα με το περιγραφόμενο χρονοδιάγραμμα, περιλαμβανόταν “η υλοποίηση μη αναστρέψιμων βημάτων για την πώληση του Ελληνικού”, χωρίς, όμως, να προδιαγράφεται στο εν λόγω σχέδιο συμφωνίας ο χωρικός προορισμός του όλου ακινήτου μετά την ιδιωτικοποίησή του. Το σχέδιο συμφωνίας, το οποίο απορρίφθηκε κατά το διεξαχθέν δημοψήφισμα, δεν αφορούσε, ειδικότερα, το χωροταξικό περιεχόμενο του ν. 4062/2012, δηλαδή, τα υλοποιούμενα πολεοδομικά μεγέθη, τις επιτρεπόμενες χρήσεις ή την εν γένει χωροταξική ταυτότητα του ακινήτου, αλλά καθ’ εαυτή τη μεταφορά ιδιοκτησιακών ή άλλων δικαιωμάτων σε ιδιώτη, η οποία δεν αποτελεί περιεχόμενο του προσβαλλόμενου διατάγματος. Πέραν, όμως, αυτού, η ίδια η “πώληση του Ελληνικού”, κατά το σχέδιο συμφωνίας, απορρίφθηκε, βάσει του δημοψηφίσματος, ως τμήμα ενός ευρύτερου συνόλου μέτρων και δράσεων που έθετε ως όρους το σχέδιο συμφωνίας προκειμένου να ενεργοποιηθεί ορισμένη χρηματοδότηση εκ μέρους των δανειστών,

δηλαδή ως στοιχείο της συμφωνίας αυτής, δεν απορρίφθηκε δε ως αυτοτελές μέτρο. Υπό τα δεδομένα αυτά, η Διοίκηση δεν κωλυόταν από την αρχή της λαϊκής κυριαρχίας ή άλλη συνταγματική αρχή να προβεί στη λήψη μέτρων για την υλοποίηση της “ιδιωτικοποίησης” του Ελληνικού, όπως δεν κωλύεται να υλοποιήσει άλλα μέτρα που περιελάμβανε το απορριφθέν σχέδιο συμφωνίας (επιτάχυνση δικαιοσύνης, καταπολέμηση διαφθοράς κ.λπ.), πολύ δε περισσότερο δεν κωλυόταν για την έκδοση του προσβαλλομένου διατάγματος, που αποτελεί, κατά τα προαναφερόμενα, χωροταξικό σχέδιο.

5. Με την αίτηση πλήσσει το προσβαλλόμενο διάταγμα κατά το μέρος που προβλέπει την τοποθέτηση έξι υψηλών κτιρίων, ειδικής αρχιτεκτονικής σχεδίασης, μέγιστου ύψους 200 μ., που γίνονται αντιληπτά ως τοπόσημα (landmarks). Το Δικαστήριο, ερμηνεύοντας τις σχετικές διατάξεις του ν. 4062/2012 έκρινε, αφενός ότι ο αριθμός των 6 ειδικών κτιρίων είναι εύλογος προκειμένου αυτά να επιτελέσουν την αρχιτεκτονική τους λειτουργία ως τοποσήμων και, αφετέρου, ότι από τις συνοδευτικές του σχεδίου αρχιτεκτονικές μελέτες θα εξαρτηθεί αν θα εξαντληθεί το μέγιστο προβλεπόμενο ύψος των 200 μ. Περαιτέρω κρίθηκε ότι καμία από τις διατάξεις των άρθρων 2, 10, 12, 14 και 16 του ν. 3028/2002, 1 παρ. 1 του ν. 1469/1950 και 52 του κ.ν. 5351/1932, 18 και 19 και 21 ου ν. 1650/1986, του ν. 3827/2010, με τον οποίο κυρώθηκε η Ευρωπαϊκή Σύμβαση της Φλωρεντίας για το τοπίο, και 22 του ν. 4277/2014 (ν. ΡΣΑ), δεν υπάγει στην αρμοδιότητα της αρχαιολογικής αρχής την έγκριση χωρικού σχεδίου για λόγους προστασίας του τοπίου. Η προβλεπόμενη από τις διατάξεις αυτές (ιδίως άρθρα 10, 12, 14 και 16 του ν. 3028/2002) αρμοδιότητα του Υπουργού Πολιτισμού, ασκούμενη μετά από γνωμοδότηση του οικείου συμβουλίου, αποσκοπεί στην προστασία αρχαίων μνημείων, αρχαιολογικών χώρων και ιστορικών τόπων και δεν επεκτείνεται στην προστασία του τοπίου, με την εξαίρεση των τόπων “ιδιαιτέρου φυσικού κάλλους”, κατά την παλαιότερη και τυπικώς ισχύουσα ακόμη νομοθεσία (ν. 1469/1950), η οποία, όμως, αφορά περιοχές που έχουν χαρακτηριστεί με αρμοδίως εκδιδόμενη διοικητική πράξη και βάσει ειδικής διοικητικής διαδικασίας, ως τόποι αυτής της κατηγορίας. Οι εν λόγω παλαιότερες διατάξεις περί “τόπων ιδιαιτέρου φυσικού κάλλους” εναρμονίζονται, κατά τούτο, με τις ήδη ισχύουσες περί αρχαιολογικών χώρων και ιστορικών τόπων, οι οποίες, κατά τα προαναφερόμενα, προβλέπουν ομοίως την έκδοση ρητής πράξης χαρακτηρισμού των τόπων αυτών ως τέτοιων. Τούτο δε προκειμένου να αποφεύγεται η ανασφάλεια δικαίου που θα δημιουργούσε η παρεμβολή ενός διοικητικού οργάνου, με αρμοδιότητα να εμποδίσει την κατασκευή ενός τεχνικού έργου, την ανάπτυξη μιας οικονομικής δραστηριότητας ή τη θεσμοθέτηση ενός χωρικού σχεδίου, χωρίς να προκύπτει από διοικητική πράξη ότι η έκταση εμπίπτει σε κατηγορία που θεμελιώνει την εν λόγω αρμοδιότητα. Η ρήτρα, όμως, της 6.11.2017 απόφασης της Υπουργού Πολιτισμού και Αθλητισμού, στην οποία αναφέρεται ότι “Σε κάθε περίπτωση το υπέρμετρο ύψος δεν συνάδει με την ύπαρξη αρχαιοτήτων και το ιστορικό αττικό τοπίο και κρίνεται σκόπιμο να επανεξεταστούν τα προτεινόμενα

υψηλά κτίρια κατά την εκπόνηση των πολεοδομικών μελετών” πρέπει, πάντως, να ερμηνευθεί υπό το πρίσμα της ταυτοσήμου περιεχομένου γνωμοδότησης του ΚΑΣ και να θεωρηθεί ότι διαλαμβάνεται για λόγους προστασίας του “αττικού τοπίου”, δηλαδή, αναρμοδίως, εκφράζοντας δε απλή επιθυμία (βλ. σελ. 33 γνωμοδότησης ΚΑΣ) της Υπουργού, δεν ενέχει άσκηση αποφασιστικής διοικητικής αρμοδιότητας, αφού, άλλωστε, το σύνολο των μελών του ΚΑΣ τελούσαν, κατά τα προαναφερόμενα, εν επιγνώσει της αναρμοδιότητάς του ως προς το θέμα αυτό. Κατά συνέπεια, η εν λόγω ρήτρα, μη εκτελεστού χαρακτήρα, στερείται νομικής δεσμευτικότητας και δεν εμπόδιζε την έκδοση του προσβαλλομένου διατάγματος, προφανώς δε για το λόγο αυτό η Υπουργός προέβη στην προσυπογραφή του. Η ίδια ρήτρα δεν αναπτύσσει νομική δεσμευτικότητα ούτε κατά το μέρος που αναφέρεται στο μνημείο της Ακρόπολης, για το λόγο ότι η εν λόγω έκταση, απέχουσα περί τα 10 χλμ. από την Ακρόπολη, δεν ευρίσκεται “πλησίον” του μνημείου. [...] Εξάλλου, η αρχαιολογική νομοθεσία δεν προβλέπει ως μέσο για την προστασία και ανάδειξη των προστατευτέων μνημείων τον καθορισμό όρων δόμησης με τη συμμετοχή και υπό τον έλεγχο των αρχαιολογικών υπηρεσιών σε οποιαδήποτε περιοχή και σε οποιαδήποτε απόσταση από τα μνημεία, ακόμη και τα πλέον εμβληματικά, τούτο δε ισχύει και προκειμένου περί της Ακροπόλεως των Αθηνών, καθ’ όσον δε αφορά στο ύψος των κτιρίων εντός της Αττικής, ούτε η σύμπραξη του Υπουργού Πολιτισμού στον κανονιστικό καθορισμό του ούτε η ατομική έγκριση της αρχαιολογικής αρχής ως προς κάθε κτίριο προβλέπονται ως καθολική προϋπόθεση νομιμότητας των σχετικών κανονιστικών ή ατομικών διοικητικών πράξεων για το λόγο ότι η Αττική φιλοξενεί την Ακρόπολη, οι σχετικές δε διατάξεις της αρχαιολογικής νομοθεσίας (άρθρο 10, ιδίως παρ. 8, του ν. 3018/2002), έχοντας αυτό το περιεχόμενο, σε καμία συνταγματική διάταξη δεν προσκρούουν. Συνεπώς, είναι απορριπτέοι οι λόγοι ακυρώσεως, σύμφωνα με τους οποίους η πρόβλεψη των συγκεκριμένων υψών κτιρίων είναι αντίθετη με τη συνταγματική επιταγή (άρθρο 24 παρ. 1 Συντ.) της προστασίας του φυσικού περιβάλλοντος, μέρος του οποίου αποτελεί το τοπίο και, εν προκειμένω, το αττικό, καθώς και ο λόγος ότι μη νομίμως εκδόθηκε το διάταγμα χωρίς την έγκριση της ΥΠΠΟ. Ως προς το ζήτημα αυτό διατυπώθηκε μειοψηφούσα άποψη από εννέα συμβούλους.

6. Με τις διατάξεις της παρ. 1 και 6 του άρθρου 24 του Συντάγματος το φυσικό και πολιτιστικό περιβάλλον έχει αναχθεί σε συνταγματικά προστατευόμενη αξία, [...] στο πλαίσιο του ορθολογικού σχεδιασμού κάθε εισαγόμενη ρύθμιση πρέπει να υιοθετείται βάσει χωροταξικών και πολεοδομικών κριτηρίων, σύμφωνα με τη φυσιογνωμία, τις ιδιαιτερότητες και τις ανάγκες κάθε περιοχής, και να αποσκοπεί στη βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης του πληθυσμού. Η επί το δυσμενέστερο μεταβολή των συνθηκών αυτών δεν είναι, κατά τους εν λόγω συνταγματικούς κανόνες, ανεκτή, παρά μόνον εάν επιβάλλεται από εξαιρετικούς λόγους δημοσίου συμφέροντος κατόπιν σχετικής σταθμίσεως από τον τυπικό ή κανονιστικό νομοθέτη, η οποία υπόκειται σε οριακό δικαστικό έλεγχο [...] όμως, ο συνταγματικός (άρθρο 24 παρ. 1 και 2) σκοπός της

προστασίας του περιβάλλοντος και της εξασφάλισης των άριστων δυνατών όρων διαβίωσης του πληθυσμού είναι, καταρχήν, επιτεύξιμος, μέσω της σύνδεσης της προστασίας του περιβάλλοντος με την οικονομική ανάπτυξη, επίσης θαλπόμενη από το Σύνταγμα, η οποία, κατά το γράμμα της οικείας συνταγματικής διάταξης (άρθρο 106 παρ. 1) καταλαμβάνει όλους τους τομείς της οικονομίας και, επομένως, επηρεάζει όλες τις κρατικές αποστολές, και αυτήν της προστασίας του περιβάλλοντος, συνδιαμορφώνοντας το περιεχόμενό τους. Τούτο δε διότι ο σεβασμός του περιβάλλοντος ως συλλογικού αγαθού και η διατήρηση της ποιότητάς του όχι απλώς δεν αποκλείουν, αλλά προϋποθέτουν την οικονομική ανάπτυξη και διευκολύνονται από αυτή. Αντιστρόφως, όμως, η οικονομική ανάπτυξη, που επιτυγχάνεται, μεταξύ άλλων, μέσω της αξιοποίησης των φυσικών πόρων, δεν επιτρέπεται να επιδιώκεται χωρίς τα αρμόδια νομοθετικά και διοικητικά όργανα να μεριμνούν για την προστασία και διατήρηση του περιβάλλοντος, τούτο δε προκειμένου η οικονομική ανάπτυξη να καθίσταται βιώσιμη, οριοθετούμενη από την αρχή της αειφορίας,, όπως επιτάσσει το Σύνταγμα. [...] Εξάλλου, ούτε η έγκριση χωρικού σχεδίου, το οποίο προβλέπει και οργανώνει δραστηριότητες εν δυνάμει επιβαρυντικές του περιβάλλοντος (π.χ. βιομηχανικές, οικιστικές ή άλλες) σε περιοχές που δεν είχαν αποτελέσει αντικείμενο χωρικού σχεδιασμού, ούτε η μεταβολή καθεστώτος διαχείρισης του χώρου, που χαρακτηρίζεται από ασυνέχεια και ανορθολογισμό και, ιδίως, από δυσαρμονία μεταξύ των νομοθετημάτων που εκφράζουν τον ήδη ισχύοντα σχεδιασμό διαφόρων επιπέδων, μπορεί να νοηθεί ως υποβάθμιση του φυσικού περιβάλλοντος ή ως ανεπίτρεπτη επιδείνωση των συνθηκών διαβίωσης των ανθρώπων. Εν προκειμένω, η διατήρηση του προϊσχύσαντος χωροταξικού καθεστώτος της έκτασης [από 22.2.2002 πρ. δ/μα, με το οποίο εγκρίθηκε το Ειδικό Σχέδιο Ολοκληρωμένης Ανάπτυξης Ολυμπιακού Κέντρου Ιστιοπλοΐας Αγίου Κοσμά, από 1.3.2004 πρ. δ/μα, με το οποίο θεσπίστηκαν περιορισμοί χρήσεων γης και όροι δόμησης για την παραλιακή ζώνη από το Φαληρικό Όρμο μέχρι την Αγία Μαρίνα του Δήμου Κρωπίας, και ν. 3342/2005, με τα άρθρα 23 και 24 του οποίου ρυθμίστηκαν ζητήματα σχετικά με τη μεταολυμπιακή χρήση των Ολυμπιακών Εγκαταστάσεων του Ελληνικού και του Ολυμπιακού Κέντρου Ιστιοπλοΐας Αγίου Κοσμά], θα δημιουργούσε συνθήκες δυσαρμονίας μεταξύ των επιπέδων σχεδιασμού και θα καθιστούσε ανεφάρμοστο τον υπερκείμενο σχεδιασμό του ν. ΡΣΑ [ν. 4277/2014], η υλοποίηση του οποίου είναι, κατά πάγια νομολογία, υποχρεωτική [...] Απορρίπτονται λόγοι κατά τους οποίους η το σχέδιο επιφέρει υποβάθμιση του περιβάλλοντος και επιδείνωση των συνθηκών διαβίωσης στις όμορες περιοχές. Διατυπώθηκε μειοψηφία δέκα συμβούλων ειδικώς ως προς το παράκτιο μέτωπο της ρυθμιζόμενης έκτασης.

**Πρόεδρος:** *Αικ. Σακελλαροπούλου*

**Εισηγητής:** Χρ. Ντουχάνης

*Το πλήρες κείμενο της απόφασης θα αναρτηθεί αμέσως μετά την καθαρογραφή του από το Δικαστήριο.*

\* Δημοσιευθείσα στον δικτυακό τόπο του Συμβουλίου της Επικρατείας.