**2136/2016 ΣΤΕ ( 706968)**   
  

(Α` ΔΗΜΟΣΙΕΥΣΗ ΝΟΜΟΣ)

Προστασία περιβάλλοντος. Αίτηση ακύρωσης του π.δ. περί καθορισμού ζωνών προστασίας, χρήσεων γης και όρων και περιορισμών δόμησης στην παραλιακή ζώνη της Αττικής. Για τη θεμελίωση της κατά χρόνο αρμοδιότητας της υπογράφουσας το διάταγμα Υπουργού ΠΕΧΩΔΕ κρίσιμη είναι η ημερομηνία δημοσιεύσεως που αναφέρεται στο ΦΕΚ και όχι ο χρόνος παραδόσεως αυτού στη θυρίδα πωλήσεως. Επιτρέπεται η λήψη μέτρων που περιορίζουν το φάσμα των δυνατών χρήσεων του ακινήτου ή της εντάσεως της εκμεταλλεύσεώς του και τα οποία πρέπει να είναι αναγκαία και πρόσφορα. Η θέσπιση όρων και περιορισμών χρήσεων γης, για περιοχές και ακτές εκτός σχεδίου πόλεως, δύνανται να εξικνούνται και μέχρις ολοσχερούς απαγορεύσεως της δομήσεως. Αυτό δεν προσκρούει στα άρθρα 17 του Συντάγματος και 1 του ΠΠΠ της ΕΣΔΑ. Η εκτίμηση της Διοικήσεως για τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της περιοχής εκάστης ζώνης σε σχέση με τις υπόλοιπες περιοχές, δεν υπόκειται σε ακυρωτικό έλεγχο. Η απαγόρευση λειτουργίας οργανωμένης κατασκηνώσεως στην επίδικη περιοχή δεν αντίκειται στα άρθρα 17 και 5 του Συντάγματος, 1 του ΠΠΠ της ΕΣΔΑ και στις αρχές της αναλογικότητας, της ισότητας και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης. Οι ρυθμίσεις εφαρμόζονται αδιακρίτως επί όλων των ακινήτων που εμπίπτουν στην οικεία περιοχή, αδιαφόρως της νομικής θέσης του ιδιοκτήτη του ακινήτου. Νόμιμες οι τιθέμενες προϋποθέσεις για τη λειτουργία του επιτρεπόμενου εστιατορίου-αναψυκτηρίου. Για να εξασφαλίζεται η ελεύθερη πρόσβαση στην παραλία, οι εκτάσεις ιδιωτών και νπιδ θεωρούνται ως αναγκαστικώς απαλλοτριωθείσες, ενώ εμπράγματα δικαιώματα ΟΤΑ και λοιπών νπδδ παραχωρούνται δωρεάν στο Δημόσιο. Ο χρόνος για την απομάκρυνση των μη επιτρεπόμενων πλέον χρήσεων θα καθοριστεί με την έκδοση κυα. Απορρίπτεται η αίτηση ακύρωσης. ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ-ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ

Αριθμός 2136/2016

ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ

ΤΜΗΜΑ Ε΄

Συνεδρίασε δημόσια στο ακροατήριό του στις 6 Ιουνίου 2012, με την εξής σύνθεση: Ν. Ρόζος, Σύμβουλος της Επικρατείας, Προεδρεύων, σε αναπλήρωση του Προέδρου του Τμήματος και της αναπληρώτριάς του Αντιπροέδρου, που είχαν κώλυμα, Χρ. Ράμμος, Αικ. Σακελλαροπούλου, Αντ. Ντέμσιας, Θ. Αραβάνης, Σύμβουλοι, Ολ. Παπαδοπούλου, Χρ. Λιάκουρας, Πάρεδροι. Γραμματέας η Ειρ. Δασκαλάκη.

Για να δικάσει την από 4 Μαΐου 2004 αίτηση:

της ............ που εδρεύει στην Αθήνα (.........), η οποία δεν παρέστη, αλλά ο πληρεξούσιος δικηγόρος της νομιμοποιήθηκε στην πρώτη επ` ακροατηρίου συζήτηση,

κατά του Υπουργού Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων και ήδη Υπουργού Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής, ο οποίος παρέστη με τον Κωνσταντίνο Βαρδακαστάνη, Πάρεδρο του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους.

Με την αίτηση αυτή η αιτούσα επιδιώκει να ακυρωθεί το από 1 Μαρτίου 2004 Προεδρικό Διάταγμα (ΦΕΚ Δ΄ 254/5.3.2004).

Η εκδίκαση άρχισε με την ανάγνωση της εκθέσεως του εισηγητή, Συμβούλου Θ. Αραβάνη.

Κατόπιν το δικαστήριο άκουσε τον αντιπρόσωπο του Υπουργού, ο οποίος ζήτησε την απόρριψη της υπό κρίση αιτήσεως.

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

κ α ι

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

Σ κ έ φ θ η κ ε  κ α τ ά  τ ο ν  Ν ό μ ο

1. Επειδή, με την κρινόμενη αίτηση, η οποία κατά νόμο ασκείται ατελώς (βλ. ΣΕ 3810/2011), όπως συμπληρώθηκε με το από 11.4.2012 δικόγραφο προσθέτων λόγων, η Εκκλησία της Ελλάδος, ν.π.δ.δ. κατ’ άρθρο 1 παράγρ. 4 του ν. 590/1977 (Α΄ 146), ζητεί την ακύρωση του π.δ. της 1.3.2004 «Καθορισμός ζωνών προστασίας, χρήσεων γης και όρων και περιορισμών δόμησης στην παραλιακή ζώνη της Αττικής, από το .......... » (Δ΄ 254), στο σύνολο του και ιδιαιτέρως κατά τις διατάξεις του άρθρου 2 παράγρ. 1 «ζώνη 1α», 5 παράγρ. 2 «ζώνη 4β» και 10 παράγρ. 3 αυτού.

2. Επειδή, η αίτηση εισάγεται προς συζήτηση μετά την 378/2011 απόφαση του Τμήματος, με την οποία η εκδίκαση της υποθέσεως αναβλήθηκε προκειμένου η Διοίκηση να προσκομίσει τον φάκελο της υποθέσεως, ο οποίος περιήλθε ήδη στο Δικαστήριο.

3. Επειδή, η κρινόμενη αίτηση ασκείται με έννομο συμφέρον από την αιτούσα, η οποία φέρεται ως κυρία γηπέδου .. περίπου στρεμμάτων στη θέση «................» της εκτός σχεδίου περιοχής «.......» (ή ....), το οποίο εκμεταλλεύεται η ανώνυμη εταιρεία «............... ...............» για τη λειτουργία οργανωμένης κατασκηνώσεως και το οποίο εμπίπτει στις ανωτέρω ζώνες 4β του άρθρου 5 παρ. 2 και 1α του προσβαλλόμενου π.δ/τος, προβάλλει δε ότι θίγεται από τις ρυθμίσεις αυτού με τις οποίες καταργείται η ανωτέρω χρήση και θεσπίζονται δυσμενείς όροι ιδρύσεως και λειτουργίας του εστιατορίου που επιτρέπεται να δημιουργηθεί στην ιδιοκτησία της. Εξ άλλου η αίτηση ασκείται εμπροθέσμως (δημοσίευση του προσβαλλόμενου δ/τος στην Ε.τ.Κ. στις 5.3.2004, κατάθεση της κρινόμενης αιτήσεως στις 4.5.2004, ήτοι την 60η ημέρα από την επομένη της δημοσιεύσεως).

4. Επειδή, στο άρθρο 7 του ν. 301/1976 «Περί της εις την Εφημερίδα της Κυβερνήσεως δημοσιευομένης ύλης…» (Α΄ 91), όπως ο νόμος αυτός ίσχυε κατά το χρόνο δημοσιεύσεως του προσβαλλόμενου διατάγματος, προβλέπονται τα εξής: «1. Η Εφημερίς της Κυβερνήσεως εκδίδεται καθ’ εκάστην εργάσιμον ημέραν, εν επειγούση δε ανάγκη και καθ` ημέραν αργίαν, εις αυτοτελή φύλλα φέροντα την ημερομηνία της ημέρας της εκδόσεως, ίδιον αύξοντα αριθμόν και συνεχή δι’ άπαντα τα εντός του αυτού έτους εκδιδόμενα φύλλα αρίθμησιν των σελίδων… 2. Τα φύλλα της Εφημερίδος της Κυβερνήσεως κυκλοφορούν εντός της αυτής ημέρας της ην ταύτα φέρουν ημερομηνίας. Εντός της αυτής ημέρας και προ της κυκλοφορίας, ή συγχρόνως προς ταύτην, αντίτυπον του κυκλοφορούντος φύλλου ή κεκυρωμένον αντίγραφον του ηλεγμένου και θεωρηθέντος παρά του Υπουργού Προεδρίας της Κυβερνήσεως δοκιμίου καταχωρείται εις ίδιον φάκελλον τηρούμενον κατά τεύχος παρά τω Εθνικώ Τυπογραφείω και όντα προσιτόν εις το κοινόν. 3. Μη ούσης δυνατής ένεκα τεχνικών λόγων της κυκλοφορίας φύλλου της Εφημερίδος της Κυβερνήσεως κατά την ημέραν της ην τούτο φέρει ημερομηνίας οι ενδιαφερόμενοι δύναται να αιτούνται παρά του Εθνικού Τυπογραφείου κεκυρωμένον φωτοαντίγραφον του κατά την προηγουμένην παράγραφον κατακεχωρημένου φύλλου ή δοκιμίου. Το ούτω χορηγούμενον κεκυρωμένον φωτοαντίγραφον έχει την αυτήν ισχύν ήν και τα φύλλα της Εφημερίδος της Κυβερνήσεως. 4. Συντρεχουσών των εν ταις προηγουμέναις παραγράφοις προϋποθέσεων, το φύλλον της Εφημερίδος της Κυβερνήσεως τεκμαίρεται αμαχήτως ως κυκλοφορήσαν την ημέραν της ην τούτο φέρει ημερομηνίας. Η ημέρα εκδόσεως και κυκλοφορίας λαμβάνεται πάντοτε αδιαιρέτως». Εξ άλλου, κατά γενική αρχή του διοικητικού δικαίου, η νομιμότητα της διοικητικής πράξεως, εφ’ όσον δεν ορίζεται ή δεν συνάγεται άλλως από το νόμο, κρίνεται σύμφωνα με το νομοθετικό καθεστώς που ισχύει κατά το χρόνο εκδόσεώς της. Ειδικότερα, όσον αφορά τη νόμιμη υπόσταση των κανονιστικών διοικητικών πράξεων που χρήζουν δημοσιεύσεως στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, το εκδίδον αυτές διοικητικό όργανο πρέπει να διατηρεί την σχετική αρμοδιότητα όχι μόνο κατά τον χρόνο υπογραφής τους, αλλά και κατά τον χρόνο της δημοσιεύσεώς τους στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως (ΣΕ 3848/1973, 735/1970 Ολομ., πρβλ. ΣΕ 4252/ 1980, 451, 1017/1978, 1756/1961, 767/1960). Ομοίως, η αρμοδιότητα του οικείου Υπουργού για την πρόταση των κανονιστικών διαταγμάτων κατά το άρθρο 43 παρ. 2 και 4 του Συντάγματος πρέπει να συντρέχει και κατά το χρόνο δημοσιεύσεως του διατάγματος (βλ. Π.Ε. 3/2001 5μ., πρβλ. Ολομ. ΣΕ 1543/1951, 256/1968, 2231/1969). Ήτοι, ο Υπουργός που προτείνει και δια της προσυπογραφής του αναλαμβάνει την ευθύνη της εκδόσεως του διατάγματος (άρθρο 35 παρ. 1 του Συντάγματος), πρέπει να διατηρεί την ιδιότητά του αυτή και κατά το χρόνο της δημοσιεύσεως του διατάγματος, οπότε και επέρχεται η τελείωσή του (πρβλ. ΣΕ 256/1968, 2231/1969 Ολομ.). Ως χρόνος δε δημοσιεύσεως νοείται η ημερομηνία που φέρει το σχετικό φύλλο της Εφημερίδας της Κυβερνήσεως, εφ’ όσον από τις εκτεθείσες στην προηγούμενη σκέψη διατάξεις προκύπτει ότι ο νομοθέτης απέβλεψε στην αναφερομένη στο ΦΕΚ ημερομηνία δημοσιεύσεως και όχι στην ημερομηνία παραδόσεως του ως άνω ΦΕΚ στη θυρίδα πωλήσεως (βλ. ΣΕ 1642/2002). Αντιθέτως, η ημερομηνία της πραγματικής κυκλοφορίας του φύλλου λογίζεται ως ημέρα δημοσιεύσεως μόνον για την προθεσμία της αιτήσεως ακυρώσεως (ΣΕ 2081/1987 Ολομ., ΣΕ 3183/2008 7μ., 3671/2006 Ολομ., 3106/1998, 1424/1990, κ.ά.). Την ανωτέρω νομολογιακή ερμηνεία υιοθέτησε ρητώς ο νομοθέτης με το άρθρο 18 παρ. 2 του κυρωθέντος με το άρθρο πρώτο του ν. 2690/1999 (Α΄ 45) Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, στο οποίο ορίζεται ότι «στην περίπτωση της δημοσίευσης στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, ως ημερομηνία δημοσίευσης λαμβάνεται εκείνη την οποία φέρει το σχετικό φύλλο της Εφημερίδας, υπό την προϋπόθεση ότι, κατά την ημερομηνία αυτή, είναι δυνατή η χορήγηση, σε κάθε ενδιαφερόμενο, αντιτύπου του φύλλου ή θεωρημένου φωτοαντιγράφου του οικείου δοκιμίου». Πράγματι, όπως προκύπτει από την εισηγητική έκθεση του ν. 2690/1999, η παράγραφος 2 του άρθρου 18 ακολουθεί την αντίστοιχη ρύθμιση της διατάξεως του άρθρου 7 του ν. 301/1976, όπως ερμηνεύθηκε με την προαναφερθείσα 2081/1987 απόφαση της Ολομέλειας του Δικαστηρίου. Εν όψει τούτων, ο λόγος με τον οποίο προβάλλεται ότι ο προσβαλλόμενο π.δ. εκδόθηκε αναρμοδίως, διότι κατά το χρόνο της πραγματικής κυκλοφορίας (10.3.2004) του ΦΕΚ στο οποίο αυτό δημοσιεύθηκε, η υπογράφουσα το δ/γμα Υπουργός ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε. είχε ήδη παραιτηθεί, η δε παραίτησή της είχε γίνει δεκτή με το π.δ. 119/10.3.2004 (Α΄ 83/10.3.2004), που δημοσιεύθηκε την ίδια ημέρα, είναι απορριπτέος ως αβάσιμος. Τούτο διότι, σύμφωνα με τα ανωτέρω εκτεθέντα, κρίσιμη για τη θεμελίωση της κατά χρόνο αρμοδιότητας της υπογράφουσας το προσβαλλόμενο διάταγμα Υπουργού είναι η ημερομηνία δημοσιεύσεως που αναφέρεται στο φύλλο της Εφημερίδας της Κυβερνήσεως (εν προκειμένω 5.3.2004) και όχι ο χρόνος παραδόσεως του φύλλου αυτού στη θυρίδα πωλήσεως (10.3.2004, όπως προκύπτει από τα αναφερόμενα στην ιστοσελίδα του Εθνικού Τυπογραφείου και από την από 18.3.2004 βεβαίωση της Διευθύντριας της Διεύθυνσης Προγραμματισμού Παραγωγής του Εθνικού Τυπογραφείου), κατά την ημερομηνία δε αυτή (5.3.2004) η Υπουργός εξακολουθούσε να έχει την ιδιότητα της Υπουργού Περιβάλλοντος Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων (πρβλ. ΣΕ 1642/2002, 2554/2009, 3060/2011).

5. Επειδή, με τις διατάξεις των άρθρων 24 παρ. 1 και 6του Συντάγματος το φυσικό και το πολιτιστικό περιβάλλον έχουν αναχθεί σε αυτοτελώς προστατευόμενα αγαθά. Τα αρμόδια όργανα του Κράτους οφείλουν να προβαίνουν σε θετικές ενέργειες για την αποτελεσματική διαφύλαξη των αγαθών αυτών και, ειδικότερα, να λαμβάνουν τα απαιτούμενα νομοθετικά και διοικητικά, προληπτικά και κατασταλτικά, μέτρα, παρεμβαίνοντας στον αναγκαίο βαθμό στην οικονομική ή άλλη ατομική ή συλλογική δραστηριότητα. Κατά τη λήψη των ανωτέρω μέτρων, τα όργανα της νομοθετικής και εκτελεστικής λειτουργίας οφείλουν να σταθμίζουν και άλλους παράγοντες, αναγόμενους στο γενικότερο εθνικό και δημόσιο συμφέρον, η επιδίωξη όμως των σκοπών αυτών και η στάθμιση των αντίστοιχων προστατευόμενων εννόμων αγαθών πρέπει να συμπορεύεται προς την υποχρέωση της Πολιτείας να μεριμνά για την προστασία του περιβάλλοντος κατά τέτοιον τρόπο, ώστε να εξασφαλίζεται βιώσιμη ανάπτυξη, δηλαδή ανάπτυξη που δεν οδηγεί, μεταξύ άλλων, σε εξάντληση των φυσικών πόρων και σε επιδείνωση των συνθηκών διαβίωσης των πολιτών (ΣΕ 3920/2010 Ολομ. κ.ά.). Περαιτέρω, από το συνδυασμό των διατάξεων των άρθρων 24, 79 παρ. 8 και 106 παρ. 1 του Συντάγματος προκύπτει ότι ο χωροταξικός σχεδιασμός ανατίθεται στο κράτος, το οποίο οφείλει, σύμφωνα με τις αρχές και τα πορίσματα της επιστήμης της χωροταξίας, να θεσπίζει τις αναγκαίες ρυθμίσεις, ώστε να διασφαλίζεται η προστασία του περιβάλλοντος, οι άριστοι δυνατοί όροι διαβίωσης του πληθυσμού και η οικονομική ανάπτυξη στα πλαίσια της αρχής της αειφορίας (βιώσιμης ανάπτυξης) (ΣΕ 3920/2010, 3396 - 7/2010, 3037/2008, 705/2006, 1569/2005 Ολομ., 3825/2010, 4534, 3643 – 3755, 3641, 3628, 1581/2009, ΠΕ 601 - 2/2002 κ.α.).

6. Επειδή, εξ άλλου, όπως γίνεται παγίως δεκτό, από τις συνταγματικές διατάξεις περί χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού, σε συνδυασμό με αυτές του άρθρου 17 που προστατεύουν την ιδιοκτησία, συνάγεται θεμελιώδης, από απόψεως δυνατότητας δομήσεως, διαφοροποίηση μεταξύ αφ’ ενός των περιοχών που αναπτύσσονται βάσει οργανωμένου πολεοδομικού σχεδίου, και επομένως προορίζονται για οικιστική ανάπτυξη, και των περιοχών εκτός σχεδίου, οι οποίες, εφ’ όσον δεν προστατεύονται πληρέστερα, όπως τα δάση ή οι αρχαιολογικοί χώροι, δεν έχουν ως προορισμό τη δόμηση, αλλά την γεωργική, κτηνοτροφική και δασοπονική εκμετάλλευση και την αναψυχή του κοινού, και συνεπώς η οικιστική τους εκμετάλλευση, όταν κατ’ εξαίρεση επιτρέπεται, τελεί υπό αυστηρούς όρους (ΣΕ 3135/2002, 533-35/2003, 3396-97/2010, 2034/2011, 4534/2013, 2329/2012 Ολομ., 3858/2004, 982/2005, 2657-2666/2007 7μ., 3504/2020 7μ., 1225/2014, 3419/2011, βλ. Ε.Δ.Δ.Α., απόφαση της 11.12.2008, ..........κλπ. κατά Ελλάδος και απόφαση της 6.12.2007, .............. κατά Ελλάδος). Ειδικότερα, σε αντίθεση με την πρώτη κατηγορία περιοχών, στις οποίες η δόμηση επιτρέπεται με μόνη προϋπόθεση την τήρηση των προβλέψεων του σχεδίου πόλεως και των όρων και περιορισμών δομήσεως που το συνοδεύουν, στις εκτός σχεδίου περιοχές η δόμηση μπορεί να απαγορεύεται εν όλω ή εν μέρει, ή να επιτρέπεται υπό ιδιαιτέρως αυστηρούς όρους και περιορισμούς, που δεν πρέπει να είναι ευνοϊκότεροι σε σχέση προς τους ισχύοντες για τις εντός σχεδίου περιοχές (ΣΕ 2034 -2036/2011 Ολομ., 3504/2012 7μ., 2165/2013 7μ., 2127-8/2014 κ.ά.), ούτε να οδηγούν σε εξομοίωση των εκτός σχεδίου περιοχών με εντός σχεδίου πόλεως ή ορίων οικισμών περιοχές ή στην εν τοις πράγμασι δημιουργία νέων οικισμών χωρίς εγκεκριμένο πολεοδομικό σχέδιο. Περαιτέρω, 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 (άρθ. 25 παρ. 1 του Συντάγματος, όπως αναθεωρήθηκε το 2001), 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 εν όψει του κατά το άρθρο 17 παρ. 1 αυτού 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 (ΣΕ 491, 2650/2013, 2923/2011, 2601/2005 7μ. κ.ά.).

7. Επειδή, ο ν. 1515/1985 «Ρυθμιστικό σχέδιο και πρόγραμμα προστασίας περιβάλλοντος της ευρύτερης περιοχής της Αθήνας» (Α΄ 18), οι διατάξεις του οποίου αποδίδονται στα άρθρα 8 και επόμ. του κυρωθέντος με το άρθρο πρώτο του π.δ. της 14-27.7.1999 (Δ΄ 580) Κώδικα Βασικής Πολεοδομικής Νομοθεσίας (Κ.Β.Π.Ν.), έχει εκδοθεί σε συμμόρφωση προς το άρθρο 24 παρ. 1 και 2 του Συντάγματος, το οποίο επιβάλλει αφ’ ενός μεν την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος, αφ’ ετέρου δε τον χωροταξικό και πολεοδομικό σχεδιασμό της χώρας για την επίτευξη των καλύτερων όρων διαβίωσης. Οι διατάξεις του ανωτέρω νόμου προβλέπουν κατευθύνσεις, προγράμματα και μέτρα για την αναβάθμιση του φυσικού και ανθρωπογενούς περιβάλλοντος, τα οποία δεσμεύουν τη Διοίκηση κατά την άσκηση της κανονιστικής της εξουσίας ή την έκδοση ατομικών πράξεων (βλ. ΣΕ 604, 2173/2002 Ολομ., 2403/1997 Ολομ., Π.Ε. 305/2006). Στο προοίμιο του προσβαλλόμενου δ/τος γίνεται επίκληση, μεταξύ άλλων, του άρθρου 11 παρ. 3 του Κώδικα Βασικής Πολεοδομικής Νομοθεσίας (Κ.Β.Π.Ν., π.δ. της 14/27.7.1999, Δ΄ 580), το οποίο αποδίδει το περιεχόμενο του άρθρου 4 παρ. 3 του ν. 1515/1985, όπως τροποποιηθέν ισχύει. Κατά την διάταξη αυτή, «Με προεδρικά διατάγματα, που εκδίδονται με πρόταση του Υπουργού Περιβάλλοντος Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων συμπληρώνονται, εξειδικεύονται, διευκρινίζονται και τροποποιούνται μερικά το ρυθμιστικό σχέδιο Αθήνας και το πρόγραμμα προστασίας περιβάλλοντος χωρίς μεταβολή των στόχων και κατευθύνσεών τους ύστερα από γνώμη της εκτελεστικής επιτροπής του Οργανισμού Αθήνας». Το κατά την εν λόγω διάταξη πρόγραμμα προστασίας περιβάλλοντος Αθήνας περιλαμβάνει, μεταξύ άλλων, κατά το άρθρο 9 περ. β του Κ.Β.Π.Ν. (άρθρο 2 του ν. 1515/1985), το οποίο επίσης μνημονεύεται στο προοίμιο του προβαλλόμενου π.δ/τος, μέτρα για την προστασία του τοπίου, των ακτών και των ειδικών περιοχών φυσικού κάλλους, ενώ οι κατά την αυτή ως άνω διάταξη στόχοι και κατευθύνσεις του ρυθμιστικού σχεδίου Αθήνας (Ρ.Σ.Α.) περιλαμβάνουν, μεταξύ άλλων, κατά το επίσης τυχόν επικλήσεως στο προοίμιο του αυτού διατάγματος άρθρο 10 περ. 1β και 3α του Κ.Β.Π.Ν. (άρθρο 3 του ν. 1515/1985), ως γενικότερο μεν στόχο την βελτίωση της ποιότητος ζωής για όλους τους κατοίκους της περιοχής και την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος, ως ειδικότερο δε στόχο την οικολογική ανασυγκρότηση, την ανάδειξη και προστασία του αττικού τοπίου, των τοπίων φυσικού κάλλους και των ακτών. Στους στόχους δε αυτούς περιλαμβάνεται, σύμφωνα με το επίσης μνημονευόμενο στο προοίμιο του αυτού δ/τος άρθρο 1 παρ. 1 εδ. ε του ν. 2730/1999 «Σχεδιασμός, ολοκληρωμένη ανάπτυξη και εκτέλεση των Ολυμπιακών Έργων και άλλες διατάξεις» (Α΄ 130), η ανάδειξη, αποκατάσταση, βιώσιμη ανάπτυξη και ολοκληρωμένη διαχείριση του παράκτιου μετώπου της πρωτεύουσας στο Σαρωνικό, ως υπερτοπικής ζώνης αθλητισμού, αναψυχής, πολιτιστικών δραστηριοτήτων και σύγχρονων και ήπιων τουριστικών υποδομών (βλ. Π.Ε. 371/2003). Όπως έχει γίνει δεκτό, από τις διατάξεις αυτές συνάγεται ότι, κατά την εξειδίκευση των στόχων και κατευθύνσεων του Ρ.Σ.Α., όπως αυτή ενεργείται με τα κατ’ άρθρο 11 παρ. 3 του Κ.Β.Π.Ν. εκδιδόμενα προεδρικά διατάγματα, επιτρέπεται η λήψη όλων των αναγκαίων μέτρων για την προστασία και ανάδειξη των προστατευόμενων στοιχείων του τοπίου της περιοχής Αθηνών, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνονται, κατά τα οριζόμενα, άλλωστε, στο άρθρο 1 παρ. 3 περ. ε του ν. 1650/1986 (Α΄ 160), και οι ακτές ως φυσικοί πόροι, ως ευαίσθητα οικοσυστήματα και ως στοιχεία του τοπίου. Εξ άλλου, με τα εν λόγω διατάγματα, δύνανται να τροποποιούνται οι όροι και περιορισμοί δομήσεως και των οικισμών με εγκεκριμένα σχέδια πόλεως, οι οποίοι περιλαμβάνονται στα όρια της περιοχής παρέμβασης (βλ. Π.Ε. 305/2006, πρβλ. Π.Ε. 371/2003, 567/2001, 56/1988). Στα μέτρα αυτά προεχόντως περιλαμβάνεται η θέσπιση όρων και περιορισμών χρήσεων γης, οι οποίοι, όταν πρόκειται για περιοχές και ακτές εκτός σχεδίου πόλεως, μη προοριζόμενες, ως εκ τούτου, κατ’ αρχήν, προς δόμηση, δύνανται να εξικνούνται και μέχρις ολοσχερούς απαγορεύσεως της δομήσεως σε περιοχές, στις οποίες η ιδιαίτερη φύση τους και η εξυπηρέτηση των ως άνω σκοπών το επιβάλλουν (βλ. ΣΕ 3221- 3222/2006 7μ.). Εφ’ όσον δε τα μέτρα αυτά, σύμφωνα, άλλωστε, με τους ανωτέρω σκοπούς του Ρ.Σ.Α., αφ’ ενός μεν θεσπίζονται με αντικειμενικά κριτήρια χάριν της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος και τεκμηριώνονται από τα στοιχεία του φακέλου, χωρίς να συντρέχει περίπτωση πλάνης περί τα πράγματα, αφ’ ετέρου δε δεν εξαφανίζουν ούτε καθιστούν την ιδιοκτησία αδρανή σε σχέση με τον προορισμό της, δεν προσκρούουν στο άρθρο 17 του Συντάγματος ούτε στο άρθρο 1 του πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της Ευρωπαϊκής Συμβάσεως Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ) που κυρώθηκε με το ν.δ. 53/1974, Α΄ 256 (βλ. ΣΕ 3222/2006 7μ.). Συντρεχουσών δε των ανωτέρω προϋποθέσεων, δεν αποτελεί, κατά τα λοιπά, αντικείμενο ακυρωτικού ελέγχου η εκτίμηση της Διοικήσεως για τα ιδιαίτερα μορφολογικά και άλλα χαρακτηριστικά μιας περιοχής, προκειμένου αυτή να ενταχθεί σε συγκεκριμένη ζώνη κανονιστικών ρυθμίσεων, η ζώνη δε αυτή μπορεί να είναι και διαφορετική από αντίστοιχη ζώνη άλλης περιοχής, για την οποία, κατά την εκτίμηση της Διοικήσεως, δεν συντρέχουν οι αυτές συνθήκες (ΣΕ 3758- 3760/2014 7μ., βλ. και 3515/2010 7μ., 3221/2006 7μ.).

8. Επειδή, με το προσβαλλόμενο προεδρικό διάταγμα η παραλιακή περιοχή του νομού Αττικής, που εκτείνεται από τον .............. έως την περιοχή ..............., διαιρέθηκε σε ζώνες χρήσεων γης και όρων και περιορισμών δομήσεως. Στόχος του εν λόγω διατάγματος είναι η συμπλήρωση, εξειδίκευση και διευκρίνιση του Ρυθμιστικού Σχεδίου Αθήνας και του προγράμματος προστασίας περιβάλλοντος για την πιο πάνω περιοχή, στα πλαίσια των γενικότερων στόχων και κατευθύνσεων του ν. 1515/1985, στους οποίους εντάσσεται και ο προσδιοριζόμενος με το άρθρο 1 παρ. 1 εδ. ε του ν. 2730/1999 στόχος. Οι γενικοί αυτοί στόχοι, όπως εξειδικεύονται για την περιοχή που αφορά το προσβαλλόμενο διάταγμα, αφορούν την προστασία, διατήρηση και αποκατάσταση των παράκτιων οικοσυστημάτων (στη θάλασσα και στην ξηρά) και την εξασφάλιση της απαιτούμενης ισορροπίας σε μακροπρόθεσμη προοπτική βιώσιμης ανάπτυξης, την προστασία, διατήρηση και ανάδειξη του τοπίου, των αρχαιολογικών και ιστορικών τόπων, τη διεύρυνση και ενίσχυση του δημόσιου, κοινόχρηστου χαρακτήρα της ζώνης, για όσο το δυνατόν περισσότερες και πολυπληθέστερες ομάδες χρηστών με παράλληλη αύξηση της προσπελασιμότητάς της, την εξασφάλιση της συνέχειας της παραλιακής ζώνης αλλά και τη σύνδεσή της με τον αστικό ιστό πίσω από την παραλιακή λεωφόρο, την απομάκρυνση ασυμβίβαστων με την ακτή και τον κοινόχρηστο χαρακτήρα της δραστηριοτήτων, την αποσυμφόρησή της από εντατικές αποκλειστικές χρήσεις, την αξιολόγηση και το συντονισμό των αναπτυξιακών προγραμμάτων των δημόσιων και ιδιωτικών φορέων που ενεργοποιούνται στη ζώνη και την ένταξη αυτών σε ενιαίο πλαίσιο υπό τους ανωτέρω γενικούς στόχους (βλ. την από 18.12.2001 εισήγηση προς την Εκτελεστική Επιτροπή του Οργανισμού Αθήνας σελ. 2-3, καθώς και τις από 20.12.2001/συν.15η/Θέμα 1ο και 26.4.2002/συν.25η/Θέμα 5ο γνωμοδοτήσεις της Εκτελεστικής Επιτροπής του Οργανισμού Αθήνας). Ειδικότερα, με το άρθρο 2 του προσβαλλόμενου διατάγματος, οι περιοχές με στοιχείο 1 χαρακτηρίσθηκαν ως «απολύτου προστασίας», στις περιοχές δε αυτές περιελήφθη και ζώνη 1α, στην οποία περιλαμβάνονται περιοχές αποκατάστασης φυσικού τοπίου αττικής χλωρίδας και πανίδας στα όρια των δήμων ...........(άρθρο 2 παρ. 1 περ. α΄). Σύμφωνα με την ίδια διάταξη «Εντός των περιοχών αυτών διατηρείται το φυσικό ανάγλυφο και απαγορεύεται κάθε δόμηση. Επιτρέπονται διαμορφώσεις διαδρομών περιπάτου και ποδηλάτου και υπαίθρια καθιστικά με σκίαστρα μεγίστου ύψους δύο και μισού (2,50) μέτρων» (άρθρο 2 παρ. 1 περ. β΄). Περαιτέρω, με το άρθρο 5 του διατάγματος αυτού, οι περιοχές με στοιχείο 4 χαρακτηρίσθηκαν ως «ελεύθεροι χώροι πρασίνου υπερτοπικού χαρακτήρα με ήπια ανάπτυξη χρήσεων αναψυχής και περιπάτου», στις περιοχές δε αυτές περιελήφθη (άρθρο 5 παρ. 2) και ζώνη 4β, στην οποία εντάσσονται περιοχές εκτός σχεδίου και τμήματα ζώνης παραλίας, μεταξύ άλλων, στον δήμο ..(άρθρο 5 παρ. 2 περ. α΄). Στη ζώνη αυτή ορίζεται με την ως άνω διάταξη ότι «επιτρέπονται ελεύθεροι χώροι πρασίνου, υπαίθρια καθιστικά, διαδρομές περιπάτου και ποδηλάτου, μικρά κιόσκια - σκίαστρα… υπαίθριες αθλοπαιδιές μικρής κλίμακας, παιδικές χαρές, χώροι υπαίθριων καλλιτεχνικών εκθέσεων, εστιατόρια -αναψυκτήρια, υπαίθριοι ή υπόγειοι χώροι στάθμευσης αυτοκινήτων για την εξυπηρέτηση των παραπάνω χρήσεων…» (άρθρο 5 παρ. 2 περ. β΄). Περαιτέρω, με την ίδια διάταξη καθορίζονται τα ανώτατα όρια εκμετάλλευσης όλων των περιοχών της εν λόγω ζώνης, ειδικώς δε για την επίδικη έκταση στην περιοχή «..» της Βάρκιζας που αναφέρεται ως «έκταση Οργανισμού Διαχείρισης Εκκλησιαστικής Περιουσίας – ΟΔΕΠ» [ήδη έκταση της Εκκλησίας της Ελλάδος, σύμφωνα με το άρθρο 3 του ν. 1811/1988 «Κύρωση της "Σύμβασης παραχώρησης στο Δημόσιο της Δασικής και αγροτολιβαδικής περιουσίας των Ιερών Μονών της Εκκλησίας της Ελλάδος, που συμβάλλονται στη σύμβαση αυτή"» (Α΄ 231)] επιτρέπεται η λειτουργία ενός (1) εστιατορίου-αναψυκτηρίου με ανώτατη επιτρεπόμενη δόμηση 300 τ.μ. (άρθρο 5 παρ. 2 περ. ε΄), ενώ επίσης προβλέπεται ότι «Προϋπόθεση για την λειτουργία της επιτρεπόμενης χρήσης εστιατορίου - αναψυκτηρίου στη .. είναι η έγκριση της δασικής υπηρεσίας, ο καθορισμός της γραμμής αιγιαλού, η απόδοση σε κοινή χρήση της ζώνης παραλίας, η εκπόνηση μελέτης διάνοιξης πρόσβασης στην ακτή» (άρθρο 5 παρ. 2 περ. ζ΄). Εξ άλλου, στο άρθρο 5 παρ. 2 περ. δ΄ του προσβαλλόμενου διατάγματος ορίζεται ότι «με τη μελέτη διαμόρφωσης του άρθρου 10 καθορίζεται η έκταση, στην οποία μπορεί να τοποθετηθούν τραπεζοκαθίσματα», στο δε άρθρο 10 παράγρ. 3 ορίζεται ότι: «1. … 3. Πριν την έκδοση οικοδομικών αδειών και τη χορήγηση ή την ανανέωση της άδειας λειτουργίας των νομίμως υφισταμένων χρήσεων, που διατηρούνται σύμφωνα με τις διατάξεις του παρόντος, απαιτείται η εκπόνηση μελέτης διαμόρφωσης για κάθε ζώνη που εγκρίνεται με απόφαση της Εκτελεστικής Επιτροπής του ΟΡΣΑ. Η εκπόνηση μελέτης διαμόρφωσης για μεν την έκδοση οικοδομικών αδειών απαιτείται από την έναρξη ισχύος του παρόντος, για δε τη χορήγηση ή την ανανέωση άδειας λειτουργίας νομίμως υφιστάμενης και διατηρούμενης χρήσεως μετά τριετία από την έναρξη ισχύος του διατάγματος. Υπόχρεος και επισπεύδων της μελέτης αυτής είναι ο ιδιοκτήτης ή οι ιδιοκτήτες της ζώνης (ΚΕΔ, ΕΤΑ Α.Ε., ΓΓΑ κ.λ.π.). Η μελέτη αυτή δύναται να εκπονείται και από τον οικείο Δήμο μετά από σύμφωνη γνώμη των ιδιοκτητών της ζώνης. 4. Με τις μελέτες διαμόρφωσης, οι οποίες για τις υφιστάμενες εγκαταστάσεις εκπονούνται εντός τριετίας από την έναρξη ισχύος του παρόντος καθώς και τις μελέτες αισθητικής και λειτουργικής αναβάθμισης της παραλιακής λεωφόρου, που εγκρίνονται επίσης, με απόφαση της Εκτελεστικής Επιτροπής του ΟΡΣΑ, προσδιορίζονται: ο τρόπος οδικής πρόσβασης σε κάθε ζώνη, οι ειδικότερες χρήσεις από τις επιτρεπόμενες σε κάθε ζώνη, η διάταξη των κτιρίων ως προς το περίγραμμα, τον όγκο, τις πλάγιες αποστάσεις και τον αύλειο χώρο εκάστου, των κινητών ελαφρών στοιχείων (όπως διαφημιστικά πανό, εμπορικές πινακίδες, ομπρέλες, ξαπλώστρες προς ενοικίαση, υπαίθριες κατασκευές), τυχόν μορφολογικά τους στοιχεία, τα χρησιμοποιούμενα υλικά, τα είδη της φύτευσης, οι χώροι τραπεζοκαθισμάτων, η έκταση των οποίων μπορεί να είναι μικρότερη από την προβλεπόμενη από τις γενικά ισχύουσες υγειονομικές ή άλλες διατάξεις, οι περιοχές για την προώθηση και ανέλκυση μικρών σκαφών (γλύστρες) και οι περιοχές διέλευσης των αγωγών. Βασική μέριμνα των μελετών αυτών είναι η λειτουργική και περιβαλλοντική αναβάθμιση της περιοχής, η ένταξη των διαμορφώσεων σε ενιαίο πνεύμα και ύφος, η εφαρμογή τεχνικών περιβαλλοντικής προστασίας στα έργα (όπως η χρήση υδατοπερατών επιφανειών στις διαμορφώσεις, η χρήση υλικών φιλικών προς το περιβάλλον στις κατασκευές), η τυχόν εξειδίκευση των προβλεπομένων από άλλες πράξεις της διοίκησης περιβαλλοντικών όρων, η διατήρηση και αύξηση του υψηλού πρασίνου με τη φύτευση μη υδροβόρων και κατάλληλων για το αττικό κλίμα και τον παράκτιο χώρο φυτών, η λειτουργική αναδιάταξη της κυκλοφορίας οχημάτων ώστε να δίνεται προτεραιότητα στη μετακίνηση των πεζών, στη διάκριση της από την κυκλοφορία των οχημάτων, στις δημόσιες συγκοινωνίες και μέσα σταθερής τροχιάς και στην απρόσκοπτη πρόσβαση στην παραλία και γενικότερα η εφαρμογή των στόχων και κατευθύνσεων του παρόντος...». Τέλος, στο άρθρο 12 ορίζεται ότι: «1. Νομίμως λειτουργούντα: κέντρα διασκέδασης, εγκαταστάσεις μηχανοκίνητου αθλητισμού (…), λούνα παρκ σε περιοχές στις οποίες δεν επιτρέπονται από τις διατάξεις του παρόντος οι χρήσεις αυτές απομακρύνονται μέσα σε προθεσμία πέντε (5) ετών από την έναρξη ισχύος του παρόντος διατάγματος. 2. …, 3. Χρήσεις που αντιβαίνουν στις διατάξεις του παρόντος απομακρύνονται σύμφωνα με τις διατάξεις της Υ.Α. 44242/2361/17.4.1989 απόφασης «Σφράγιση ακινήτων σε περίπτωση μεταβολής της χρήσης» (Β΄ 380) και τις διατάξεις των παραγράφων 3 και 4 του άρθρου 7 του Ν. 2947/2001 (Α΄ 228)». Στις δε παραγρ. 3 και 4 του τελευταίου αυτού άρθρου ορίζονται τα εξής: «3. Με [κοινές αποφάσεις των Υπουργών ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε. και του αρμόδιου κατά περίπτωση Υπουργού, που εκδίδονται μετά από γνώμη του Κεντρικού Σ.Χ.Ο.Π. και δημοσιεύονται στην Ε.τ.Κ.] μπορεί να τάσσεται αποκλειστική προθεσμία για την απομάκρυνση των μη επιτρεπόμενων χρήσεων από τα κτίρια και τους λοιπούς χώρους που προσδιορίζονται στις προηγούμενες παραγράφους, μετά την πάροδο της οποίας έχουν εφαρμογή οι διατάξεις της κοινής απόφασης των Υπουργών Δημόσιας Τάξης και Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημόσιων Έργων υπ’ αρ. 44242/2361/17.4.1989 «Σφράγιση ακινήτων σε περίπτωση μεταβολής της χρήσης» (ΦΕΚ 380 Β΄). Όπου στις διατάξεις της απόφασης αυτής αναφέρονται οι κατά τόπο αρμόδιες πολεοδομικές υπηρεσίες, για τις ανάγκες εφαρμογής του παρόντος άρθρου νοούνται είτε οι κατά περίπτωση αρμόδιες πολεοδομικές υπηρεσίες των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτης ή δεύτερης βαθμίδας είτε οι υπηρεσίες της Διεύθυνσης Περιβάλλοντος και Χωροταξίας της Περιφέρειας Αττικής είτε οι αρμόδιες για την εκτέλεση των έργων του άρθρου αυτού υπηρεσίες του Υπουργείου Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημόσιων Έργων. 4. α. Με αποφάσεις των, κατά την προηγούμενη παράγραφο, αρμόδιων για τη σφράγιση αρχών, που εκδίδονται κατόπιν αυτοψίας εντεταλμένων υπαλλήλων και κοινοποιούνται στους ενδιαφερόμενους κυρίους, νομείς ή κατόχους των ακινήτων, μπορεί να επιβάλλεται προσθέτως, εντός αποκλειστικής προθεσμίας ενός μηνός, η απομάκρυνση από τους ακάλυπτους χώρους και τα προκήπια των οικοπέδων, καθώς και από τους κοινόχρηστους χώρους, οποιουδήποτε προσωρινού ή μόνιμου στοιχείου και αντικειμένου εξυπηρετεί τις κατά τα ανωτέρω μη επιτρεπόμενες χρήσεις ή αποτελεί προϊόν αυτών ή του οποίου η διατήρηση αντίκειται στους όρους και περιορισμούς που καθορίζονται με τις αποφάσεις της παραγράφου 2 ή προσβάλλει γενικότερα το περιβάλλον και την αισθητική εικόνα της πόλης. Κατά των ανωτέρω αποφάσεων δεν χωρούν ενστάσεις. β. Σε περίπτωση μη συμμόρφωσης των υπόχρεων εντός της κατά τα ανωτέρω τασσόμενης προθεσμίας, τα προαναφερόμενα στοιχεία και αντικείμενα αφαιρούνται και απομακρύνονται, χωρίς άλλη διατύπωση, μέσα σε προθεσμία ενός μηνός, από τις υπηρεσίες του οικείου οργανισμού τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτης βαθμίδας, … γ. Ζημίες οι οποίες προκαλούνται εξαιτίας βλάβης των παραπάνω υλικών και αντικειμένων κατά την αφαίρεση, απομάκρυνση, φύλαξη ή απόδοση αυτών δεν αποκαθίστανται. δ. Η δαπάνη για την αφαίρεση και απομάκρυνση των παραπάνω υλικών και αντικειμένων βαρύνει τους ιδιοκτήτες των ακινήτων από τα οποία απομακρύνονται, καταλογίζεται δε εις βάρος αυτών μετά από ακρόαση τους και εισπράττεται κατά τις διατάξεις του Κώδικα Εισπράξεως Δημοσίων Εσόδων».

9. Επειδή, όπως προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου, η αιτούσα φέρεται ως κυρία γηπέδου 37 περίπου στρεμμάτων στη θέση “..........” της Βάρκιζας. Με την 80441/7.10.1970 απόφαση του Υπουργού Αναπληρωτή Συντονισμού, που εκδόθηκε κατ` επίκληση της Κ΄/1968 Συντακτικής πράξεως (Α΄ 33) και του άρθ. 48 του ν.δ. 129/1969 “Περί Καταστατικού Χάρτου της Εκκλησίας της Ελλάδος” (Α΄ 27), επετράπη στο εν λόγω ακίνητο η δημιουργία κάμπινγκ 450 ατόμων από τον ΟΔΕΠ. Ακολούθως, με το β.δ. της 23.2-6.3.1971 “Περί αναθεωρήσεως των όρων και περιορισμών δομήσεως των ζωνών δομήσεως εκατέρωθεν της Εθνικής οδού από ...” (Δ΄ 53), με το άρθρο 2 του οποίου στην ζώνη Α, στην οποία ενέπιπτε το επίμαχο ακίνητο, επετράπησαν “... εγκαταστάσεις κατασκηνώσεων ωργανωμένου συγκροτήματος (CAMPING)» περιλαμβάνουσες «τα αναγκαία έργα εξυπηρετήσεως υγιεινής και ασφαλείας κατά του πυρός». Εν όψει των διατάξεων του β/δτος αυτού εκδόθηκαν οι αποφάσεις: ΣΤ 117534/28.2.1973 του Τμήματος Υγιεινής της Νομαρχίας Αττικής, με την οποία ο χώρος κρίθηκε κατάλληλος για την δημιουργία οργανωμένης κατασκηνώσεως (κάμπινγκ), ./9326/73/26.4.1973 του Ε.Ο.Τ., με την οποία εγκρίθηκαν τα σχέδια δημιουργίας κάμπινγκ 300 ατόμων, και η 6943/29.10.1973 οικοδομική άδεια της Υπηρεσίας Πολεοδομίας του Διαμερίσματος Πειραιώς της Νομαρχίας Αττικής, με την οποία επετράπη η ανέγερση εγκαταστάσεων κατασκηνώσεως (κάμπινγκ). Ακολούθως, με το π.δ. της 27-30.5.1978 «Περί καθορισμού ζωνών δομήσεως και των όρων δομήσεως της παραλιακής περιοχής ........» (Δ΄ 263) καθορίσθηκαν ζώνες δομήσεως Α έως Δ στην εκτός σχεδίου παραλιακή περιοχή Βουλιαγμένης – Σουνίου (άρθ. 1), στην δε ζώνη Α, στην οποία εμπίπτει το επίδικο ακίνητο, επιτράπηκαν μόνο χρήσεις κτιρίων εξυπηρετήσεως του κοινού, όπως εστιατορίων, ταβερνών, ζαχαροπλαστείων, εγκαταστάσεων προς εξυπηρέτηση των λουομένων (πλαζ) και εγκαταστάσεων προς εξυπηρέτηση του κοινού για υπαίθρια διημέρευση εκδρομέων (άρθρο 2 παρ. 2), καθορίσθηκαν όροι δομήσεως, μεταξύ των οποίων ελάχιστο εμβαδόν 4 στρέμματα, μέγιστος σ.δ. 0,10, μέγιστη κάλυψη 10%, αριθμός ορόφων 1 και ύψος 3,5 μ. (άρθρο 3 παρ. 1 περιπτ. α-δ), ορίσθηκε δε στο άρθρο 7 παράγρ. 1 ότι οικοδομικές άδειες εκδοθείσες με τις προϊσχύουσες διατάξεις μέχρι τη δημοσίευση του δ/τος αυτού εξακολουθούν να εφαρμόζονται. Το π.δ. αυτό τροποποιήθηκε τελικά με το π.δ. της 8.3.1985 (Δ΄ 90), στο δε άρθρο 2 παράγρ. 2 αυτού, όπως η παράγρ. αυτή αντικαταστάθηκε με το άρθρο 1 του τελευταίου ως άνω π.δ/τος, όρισε ότι εντός της ζώνης Α, «(σ)ε εκτάσεις που ανήκουν στο Δημόσιο ή Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου επιτρέπονται εγκαταστάσεις για εξυπηρέτηση λουομένων και εγκαταστάσεις για υπαίθρια διημέρευση εκδρομέων” (περίπτ. β). και ότι “Στις εγκαταστάσεις για εξυπηρέτηση των λουομένων περιλαμβάνονται: αποδυτήρια, ντους, αποχωρητήρια (WC), υπαίθρια καθιστικά, εγκαταστάσεις για θαλάσσια παιγνίδια (π.χ. ποδήλατα, κανώ). Στις εγκαταστάσεις για υπαίθρια διημέρευση εκδρομέων περιλαμβάνονται: αποχωρητήρια (WC), αναψυκτήρια, υπαίθρια καθιστικά, ημιυπαίθριοι χώροι για εγκαταστάσεις θαλασσινών αθλημάτων που δεν απαιτούν ειδικές προδιαγραφές εγκαταστάσεων και δε ρυπαίνουν την ακτή και τη θάλασσα” (παράγρ. 2 του άρθρου 2). Περαιτέρω, με το άρθρο 3 του π.δ/τπς του 1978, όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 2 του π.δ. της 8.3.1985, καθορίσθηκαν όροι δομήσεως, μεταξύ των οποίων, για την ζώνη Α, ελάχιστο εμβαδόν 20.000 τ.μ. (παρ. 1.α), συντελεστής δομήσεως “[γ]ια εγκαταστάσεις προς εξυπηρέτηση λουομένων και για υπαίθρια διημέρευση εκδρομέων σε 0,05 χωρίς η συνολική επιφάνεια των εγκαταστάσεων να υπερβαίνει τα 300 τ.μ.” και μέγιστος αριθμός ορόφων 1 με ύψος 4 μ. (παράγρ. 2 περιπτώσεις α.αβ και β, αντιστοίχως). Περαιτέρω, με το άρθρο 4 του π.δ. της 8.3.1985 καταργήθηκαν τα άρθρα 4 του π.δ. της 27-30.5.1978, που θέσπιζε παρεκκλίσεις όρων δομήσεως, και η προαναφερθείσα διάταξη του άρθρου 7 παράγρ. 1 περί εφαρμογής των εκδοθεισών προ του δ/τος αυτού (1978) οικοδομικών αδειών. Με το άρθρο 5 του π.δ. της 8.3.1985 θεσπίζεται περιορισμένο μεταβατικό καθεστώς ισχύος για ένα έτος όσον αφορά τις οικοδομικές άδειες που θα εκδοθούν ή εκδόθηκαν με τις προϊσχύουσες διατάξεις, τέλος δε με το άρθρο 6 του ίδιου δ/τος ορίζεται ότι η ισχύς του αρχίζει από τη δημοσίευσή του στην Ε.τ.Κ. Ακολούθως, στην από Νοεμβρίου 1997 «Ενιαία Μελέτη Προστασίας και Ανάπτυξη δραστηριοτήτων Αναψυχής, Τουρισμού, Πολιτισμού – Καθορισμός χρήσεων γης, όρων και περιορισμών δόμησης στην παραλιακή ζώνη από....μέχρι ....», που συνέταξε ο Οργανισμός Ρυθμιστικού Σχεδίου και Προστασίας Περιβάλλοντος Αθήνας με τίτλο «Θαλάσσιο μέτωπο πολεοδομικού συγκροτήματος Αθήνας», αναφέρονται τα εξής (βλ. παράγρ. 2.2.7 κ.ε.): Όλη η παραλιακή έκταση του Δήμου .... ευρίσκεται εκτός σχεδίου και εκτός ΓΠΣ, πλην τριών Ο.Τ. στην ακτή, όπου λειτουργούν εστιατόρια. Η περιοχή αυτή διέπεται από το ειδικό προστατευτικό καθεστώς του από 27.5.1978 π.δ/τος, όπως τροποποιήθηκε τελικά με το π.δ. της 8.3.1985. Σύμφωνα με το άρθρο 2 παρ. 2 του π.δ/τος της 27.5.1978, όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 1 του από 8.3.1985 π.δ/τος, στις εκτάσεις που εμπίπτουν στη ζώνη (Α) από την ακτή έως την παραλιακή λεωφόρο και ανήκουν στο Δημόσιο ή σε ν.π.δ.δ., όπως η επίδικη έκταση, επιτρέπονται εγκαταστάσεις για εξυπηρέτηση λουομένων και εγκαταστάσεις για υπαίθρια διημέρευση εκδρομέων, περαιτέρω δε ορίζεται ελάχιστο εμβαδόν αρτιότητας των γηπέδων που εμπίπτουν στη ζώνη Α τα 20.000 τ.μ., σ.δ. 0,05 για εγκαταστάσεις προς εξυπηρέτηση λουομένων και για υπαίθρια διημέρευση εκδρομέων και συνολική επιφάνεια των εγκαταστάσεων μέχρι 300 τ.μ., μέγιστος αριθμός ορόφων 1 και μέγιστο ύψος 4 μ. (βλ. Παρατεθέν άρθρο 3 παράγρ. 2 περίπτ. α υποπερίπτ. αβ και περίπτ. β, αντιστοίχως). Περαιτέρω, στην ίδια μελέτη αναφέρεται ότι οι ενότητες 7 έως 11 (ήτοι 7. ......), «... ανεξάρτητα από επιμέρους χαρακτηριστικά, διατηρούν σημαντικά κοινά στοιχεία ως προς το φυσικό περιβάλλον, την λειτουργική συγκρότηση, την εξάρτησή τους από συγκοινωνιακούς άξονες και τις παρεμβάσεις που ήδη έχουν πραγματοποιηθεί» και ότι «[α]υτά τα κοινά στοιχεία επιβάλλουν την διερεύνησή τους [= των περιοχών] ως μία ενιαία γεωγραφική ενότητα», βασικά χαρακτηριστικά της οποίας είναι, μεταξύ άλλων, «[η] καλή οικολογική ποιότητα του παράκτιου και θαλάσσιου χώρου που συνδυάζεται με ένα ευρύτερο φυσικό περιβάλλον υψηλής στάθμης» και «[τ]ο μοναδικό φυσικό τοπίο της ακτογραμμής με την εναλλαγή κλειστών φυσικών όρμων και χερσονήσων, που προσφέρουν εκτός των άλλων σημεία ευρύτερης θέας με φυγές τόσο προς τον Σαρωνικό όσο και τις νότιες υπώρειες του Υμηττού», ως εκ τούτου δε, και εν όψει των πιεστικών προβληματικών καταστάσεων που απειλούν με αλλοίωση και υποβάθμιση την περιοχή (μεγάλος αριθμός κλειστών πλαζ του ΕΟΤ, δέσμευση μεγάλων εκτάσεων σε προνομιακές θέσεις και απόδοσή τους σε χρήσεις άσχετες με το θαλάσσιο περιβάλλον, συνεχώς αυξανόμενη ζήτηση για κατοικία και γενικά τα εσφαλμένα πρότυπα ανάπτυξης που επικράτησαν τα τελευταία σαράντα χρόνια), «[η] αυστηρή προστασία και διαφύλαξη του φυσικού περιβάλλοντος με τον καθορισμό ενός αποτελεσματικού πλαισίου ελέγχου και αστυνόμευσης της περιοχής συνιστά πρώτης προτεραιότητας παρέμβαση» (παράγρ. 3 εν τέλει). Ειδικότερα, όσον αφορά τα φυσικά λιμανάκια που σχηματίζονται στη βραχώδη δασική έκταση της περιοχής «..........», στην ίδια μελέτη αναφέρεται ότι αυτά χρησιμοποιούνται για ελεύθερη κολύμβηση, ότι όμως η κεντρική μεγάλη επίπεδη έκταση, ιδιοκτησίας του ΟΔΕΠ, στη θέση αυτή καταλαμβάνεται από κάμπινγκ χωρητικότητας 300 ατόμων, το οποίο λειτουργεί από το 1979, παρά τη ρητή απαγόρευση τέτοιας χρήσεως με από 27.5.1978 π.δ., όπως ισχύει, και το οποίο υπερχρησιμοποιείται, και ότι πρόσφατα στον χώρο λειτουργεί νυκτερινή .. και .. (παράγρ. 2.1.7 και 2.3.7). Περαιτέρω στην παράγρ. 2.4 «Καταγραφή προβλημάτων» σχετικά με την εν λόγω έκταση αναφέρονται τα εξής: «Πρόβλημα επίσης υπάρχει με την εφαρμογή του Π.δ/τος Βουλιαγμένης – Σουνίου ιδιαίτερα στον χώρο του κάμπιγκ (ΟΔΕΠ). Παρά τη ρητή απαγόρευση τέτοιας χρήσης ήδη από το 1978, το κάμπιγκ λειτουργεί με άδεια του Ε.Ο.Τ. από το 1979 ενώ οι έλεγχοι και οι αυθαιρεσίες που καταγράφονται από τον ΕΟΤ αφορούν επί μέρους μικροεπεκτάσεις και όχι την ίδια τη χρήση. Παράνομη επίσης είναι η λειτουργία νυκτερινού κέντρου στο κάμπιγκ και σχολής χορού.» (παράγρ. 2.4.7). Από την ίδια μελέτη προκύπτει ότι ελήφθη μεν υπ’ όψη πρόταση του Ε.Ο.Τ. να παραμείνει το κάμπιγκ του ΟΔΕΠ «σαν χρήση αλλά να ελέγχεται και να επιτηρείται καλύτερα ως προς τις αυθαίρετες προσθήκες» (παράγρ. 3.1.7), πλην η άποψη αυτή αποκρούσθηκε και η υπηρεσιακή μελέτη ενέμεινε στην διατήρηση της απαγόρευσης που επιβλήθηκε με το από 27.5.1978 π.δ., όπως ισχύει, όσον αφορά τη λειτουργία κάμπινγκ στην επίδικη περιοχή, και στην απομάκρυνση της λειτουργούσας εκεί επιχειρήσεως, με τη σκέψη ότι «η χρήση αυτή λειτουργεί σαν φραγμός στην ελεύθερη πρόσβαση του κοινού στην παραλία και δημιουργεί αισθητική και περιβαλλοντική υποβάθμιση» (παράγρ. 3.3.7). Επίσης, όπως προκύπτει από την από 16.4.2002 υπηρεσιακή εισήγηση προς την Εκτελεστική Επιτροπή του Οργανισμού Αθήνας, ελήφθη υπ` όψη υπόμνημα της Ιεράς Συνόδου υπέρ της θεσπίσεως τουριστικής χρήσεως στην περιοχή “..............” της .........., πλην η υπηρεσία ενέμεινε στην πρόταση λειτουργίας μόνο ενός εστιατορίου σε έκταση 300 τ.μ., υπό όρους, εν όψει του ευαίσθητου χαρακτήρα του τοπίου της ζώνης 4β (σελ. 28 και 42). Εν όψει όλων των ανωτέρω, με την μελέτη προτάθηκε η ένταξη ολόκληρης της παραλιακής περιοχής «.............................» στην ζώνη 1α «Αποκατάσταση φυσικού τοπίου και αττικής χλωρίδας πανίδας», στην οποία απαγορεύεται πλήρως η δόμηση και επιτρέπονται μόνο ήπιες παρεμβάσεις και διαμορφώσεις του χώρου, πλην μιας νησίδας εντός αυτής, που εμπίπτει στο επίμαχο ακίνητο, και για την οποία προτάθηκαν διαμορφώσεις και ορισμένες ήπιες χρήσεις αναψυχής. Κατόπιν τούτων εκδόθηκε το προσβαλλόμενο π.δ. με το οποίο η παραλιακή περιοχή «...............» εντάχθηκε σύμφωνα με την πρόταση του ΟΡΣΑ στην ζώνη 1α, στην οποία, όπως προκύπτει από το προσκομισθέν από Μαρτίου 2012 διάγραμμα του μηχανικού .... ................. και δεν αμφισβητείται, εμπίπτει το επίμαχο ακίνητο, πλην μίας νησίδας εμβαδού 5.963 τ.μ. στο κέντρο αυτού, η οποία συνιστά την ζώνη . και εντός της οποίας επιτρέπεται η λειτουργία ενός εστιατορίου 300 τ.μ.

10. Επειδή, από τα ανωτέρω στοιχεία προκύπτει ότι ο καθορισμός των ζωνών 1α και 4β στην περιοχή «..........» και των αντίστοιχων περιορισμών δομήσεως και χρήσεως (άρθρα 2 παράγρ. 1 περιπτ. β΄, γ΄, στ΄και η΄, και 5 παρ. 2 περιπτ. β΄, ε΄ και ζ΄ του προσβαλλόμενου π.δ.) ετέθησαν προς εξυπηρέτηση και εξειδίκευση των στόχων του Ρ.Σ.Α., που αποτελούν λόγους δημοσίου συμφέροντος, και ειδικότερα για την προστασία, διατήρηση και ανάδειξη του ιδιαιτέρου φυσικού κάλλους αττικού τοπίου του παραλιακού μετώπου της πρωτεύουσας και των ακτών, που αποτελούν ευαίσθητα οικοσυστήματα. Ειδικά η απαγόρευση λειτουργίας οργανωμένης κατασκηνώσεως στην εν λόγω περιοχή, η οποία εξ άλλου δεν θεσπίζεται το πρώτον με το προσβαλλόμενο διάταγμα αλλά επεβλήθη από τον κανονιστικό νομοθέτη ήδη με τις διατάξεις του π.δ. της 27.5.1978, όπως τροποποιήθηκε με το π.δ. της 8.3.1985, εξυπηρετεί τους ανωτέρω στόχους και ειδικότερα την προστασία της ιδιαιτέρου φυσικού κάλλους παράκτια περιοχή “......................”, την απομάκρυνση των εντατικών χρήσεων, όπως εν προκειμένω η χρήση οργανωμένης κατασκηνώσεως 300 ατόμων, η οποία συνεπάγεται κατά κοινή πείρα σημαντική επιβάρυνση του περιβάλλοντος (κυκλοφοριακός φόρτος, διακίνηση των πελατών και του προσωπικού, στάθμευση οχημάτων, χρήση εγκαταστάσεων υγιεινής κ.λπ.) και τη διευκόλυνση της πρόσβασης του κοινού στη θάλασσα. Με τα δεδομένα αυτά οι ανωτέρω ρυθμίσεις κείνται εντός της παρασχεθείσας εξουσιοδοτήσεως και συνεπώς οι αντίθετος λόγος ακυρώσεως είναι απορριπτέος ως αβάσιμος. Περαιτέρω, οι επίμαχες ρυθμίσεις επιδιώκουν σκοπούς δημοσίου συμφέροντος, παρίστανται πρόσφορες και ικανές για την πραγματοποίηση των επιδιωκόμενων στόχων, επιβάλλονται με γενικά και αντικειμενικά κριτήρια και είναι κατ` αρχήν ανάλογες προς τον επιδιωκόμενο σκοπό, λαμβανομένου υπ` όψη του χαρακτήρα της επίμαχης περιοχής ως εκτός σχεδίου και συνεπώς μη προοριζομένης κατ` αρχήν για εντατική εκμετάλλευση, του γεγονότος ότι πάντως επιτρέπεται η λειτουργία ενός εστιατορίου και ορισμένων ήπιων χρήσεων προς εξυπηρέτηση του κοινού και του ότι, κατά τα εκτιθέμενα κατωτέρω, δεν επιβάλλεται η άμεση απομάκρυνση της υφιστάμενης χρήσεως αλλά παρέχεται δυνατότητα εκμεταλλεύσεως της επίδικης εκτάσεως με την υφιστάμενη χρήση για όσο χρονικό διάστημα κρίνει ανεκτό η Διοίκηση. Επομένως με τις επίμαχες ρυθμίσεις η ιδιοκτησία περιορίζεται μεν θεμιτώς αλλά δεν αφαιρείται, ούτε καθίσταται αδρανής εν σχέσει με τον προορισμό της, ούτε επιβάλλεται απαλλοτρίωση χωρίς αποζημίωση, δύναται δε η αιτούσα, εφ` όσον θεωρεί ότι περιορίζεται ουσιωδώς η ιδιοκτησία της και συντρέχουν οι αναφερόμενες στη σκέψη 6 προϋποθέσεις, να επιδιώξει αποζημίωση από το αρμόδιο δικαστήριο. Επομένως οι λόγοι περί αντιθέσεως των κρίσιμων διατάξεων προς τα άρθρα 17 του Συντάγματος, 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ και στην αρχή της αναλογικότητας είναι απορριπτέοι ως αβάσιμοι, ενώ είναι απαράδεκτη η περαιτέρω αμφισβήτηση της ουσιαστικής κρίσεως της Διοικήσεως για την κατάταξη της επίμαχης εκτάσεως σε συγκεκριμένες ζώνες και για την καταλληλότητα και τη σκοπιμότητα των χρήσεων που επετράπησαν σε κάθε ζώνη (βλ. ΣΕ 1299/2008, 3135/2002 Ολομ. κ.α.). Για τον ίδιο λόγο είναι απορριπτέος ως αβάσιμος ο προβαλλόμενος με το δικόγραφο προσθέτων λόγων ισχυρισμός ότι αντίκεινται στις ανωτέρω διατάξεις του Συντάγματος και της ΕΣΔΑ οι ρυθμίσεις του άρθρου 10 παρ. 3 του προσβαλλόμενου διατάγματος περί εκπονήσεως μελέτης διαμόρφωσης της επίμαχης ζώνης πριν τη χορήγηση ή την ανανέωση άδειας λειτουργίας νομίμων χρήσεων. Αβασίμως επίσης προβάλλεται αντίθεση των επίμαχων ρυθμίσεων προς τις ανωτέρω διατάξεις του Συντάγματος και της ΕΣΔΑ εκ του ότι η αιτούσα απολαύει ιδιαίτερης προστασίας ως νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου θρησκευτικού σκοπού, επί του οποίου δεν ασκείται κατά κανόνα εποπτεία εκ μέρους των κρατικών οργάνων, διότι οι ρυθμίσεις του προσβαλλόμενου διατάγματος επιβάλλονται με βάση γενικά και αντικειμενικά κριτήρια που συνάπτονται με τα φυσικά χαρακτηριστικά και την ανάγκη προστασίας της συγκεκριμένης περιοχής και εφαρμόζονται αδιακρίτως επί όλων των ακινήτων που εμπίπτουν στην περιοχή αυτή, αδιαφόρως της νομικής θέσεως του ιδιοκτήτη του ακινήτου. Εξ άλλου, εν όψει των επιδιωκομένων με το προσβαλλόμενο διάταγμα σκοπών δημοσίου συμφέροντος και λαμβανομένου υπ` όψη του χαρακτήρα της περιοχής της “.........” ως εκτός σχεδίου περιοχής, η οποία αποτελεί “βραχώδη δασική έκταση” (βλ. μνημονευθείσα από Νοεμβρίου 1997 μελέτη του ΟΡΣΑ, παράγρ. 2.3.7) και ως παράκτιου οικοσυστήματος, είναι νόμιμες οι τιθέμενες με το άρθρο 5 παρ. 2 περ. ζ΄ του προσβαλλόμενου διατάγματος προϋποθέσεις για την λειτουργία του επιτρεπόμενου εστιατορίου-αναψυκτηρίου, ήτοι η έγκριση της δασικής υπηρεσίας και ο καθορισμός γραμμής αιγιαλού – ο οποίος εξ άλλου, όπως δέχεται και η αιτούσα, έχει ήδη οριοθετηθεί με την 600422/3.12.1977 απόφαση του Νομάρχη Αττικής (Δ΄ 39/1978). Περαιτέρω, η προϋπόθεση που αφορά την “απόδοση σε κοινή χρήση της ζώνης παραλίας” δεν τίθεται πρωτοτύπως, αλλά αποδίδει ισχύουσα ρύθμιση της νομοθεσίας περί αιγιαλού και παραλίας, κατά την οποία οι μεν περιλαμβανόμενες στη ζώνη παραλίας εκτάσεις ιδιωτών και ν.π.ι.δ. θεωρούνται ως αναγκαστικώς απαλλοτριωθείσες λόγω δημοσίας ωφελείας και αποζημιώνονται κατά τις κείμενες διατάξεις, ενώ εμπράγματα δικαιώματα Ο.Τ.Α. και λοιπών ν.π.δ.δ. επί των εκτάσεων αυτών παραχωρούνται δωρεάν στο Δημόσιο για τη δημιουργία παραλίας [βλ. άρθρα 6 παρ. 3 του α.ν. 2344/1940 (Α΄ 154) και 7 παρ. 2 του ν. 2971/2001 (Α΄ 285)], η ρύθμιση δε αυτή δεν αμφισβητείται ειδικότερα με την κρινόμενη αίτηση. Εξ άλλου, η προϋπόθεση που αφορά την “... εκπόνηση διάνοιξης πρόσβασης στην ακτή” είναι επίσης νόμιμη εν όψει του στόχου του ΡΣΑ περί διευκόλυνσης της πρόσβασης του κοινού στη θάλασσα, συμπορεύεται δε και με τις διατάξεις της κείμενης νομοθεσίας που θάλπουν τον ίδιο σκοπό (βλ. άρθρο 187 με τίτλο “Προστασία ακτών” του Κ.Β.Π.Ν.), ενώ ο ισχυρισμός ότι πρόσβαση προς την ακτή υφίσταται ήδη και αρκεί για τη εξυπηρέτηση του ανωτέρω σκοπού είναι απαράδεκτος διότι αμφισβητεί την σχετική ανέλεγκτη ουσιαστική κρίση της Διοικήσεως. Τέλος ο ισχυρισμός ότι η επιτρεπόμενη στην ζώνη 4β χρήση “χώροι στάθμευσης” επιβαρύνει το περιβάλλον είναι απορριπτέος ως ερειδόμενος επί εσφαλμένης προϋποθέσεως διότι, όπως προκύπτει από το γράμμα της παρατεθείσας διατάξεως του άρθρου 5 παράγρ. 2 “ζώνη ..” του προσβαλλόμενου δ/τος, η χρήση αυτή δεν επιτρέπεται ως κύρια, αλλά ως απλώς επιβοηθητική των λοιπών επιτρεπόμενων ήπιων χρήσεων.

11. Επειδή, όπως κρίνεται παγίως, ναι μεν το άρθρο 5 του Συντάγματος προστατεύει την προσωπική ελευθερία, στην έννοια της οποίας περιλαμβάνεται και η επαγγελματική και οικονομική ελευθερία, η συνταγματική όμως αυτή κατοχύρωση δεν αποκλείει τη θέσπιση από τον κοινό νομοθέτη ή την κανονιστικώς δρώσα διοίκηση περιορισμών της ελευθερίας αυτής κατά τρόπο γενικό και αντικειμενικό, εφ’ όσον συντρέχουν λόγοι δημοσίου συμφέροντος, οι περιορισμοί δε αυτοί μπορούν να εξικνούνται μέχρι την πλήρη απαγόρευση της ασκήσεως ορισμένης επαγγελματικής δραστηριότητας (βλ. ΣΕ 1821/1995, 4357/1997, 2003/2003 Ολομ., 1258/2000, 2612/2005). Στην προκειμένη περίπτωση, οι χρήσεις και οι όροι, περιορισμοί και απαγορεύσεις, που επιβάλλονται κατά τρόπο γενικό και αντικειμενικό στις περιοχές των ζωνών .. και .. και με τις οποίες απαγορεύεται η χρήση οργανωμένης κατασκήνωσης και επιτρέπεται μόνο η λειτουργία ενός εστιατορίου εμβαδού 300 τ.μ., δικαιολογούνται από τους λόγους δημόσιου συμφέροντος που προαναφέρθηκαν, παρίστανται αναγκαίοι και πρόσφοροι για την επίτευξη των επιδιωκόμενων με το διάταγμα σκοπών και δεν αποκλείουν κάθε οικονομική εκμετάλλευση του επίδικου ακινήτου. Συνεπώς, οι λόγοι με τους οποίους προβάλλεται ότι οι επίμαχες ρυθμίσεις περιορίζουν ανεπιτρέπτως την οικονομική εκμετάλλευση αυτού κατά παράβαση του άρθρου 5 παρ. 1 του Συντάγματος είναι απορριπτέοι ως αβάσιμοι.

12. Επειδή, προβάλλεται ότι η απαγόρευση λειτουργίας της οργανωμένης κατασκήνωσης που υφίσταται στον επίμαχο χώρο από μακρού βάσει νόμιμων αδειών και εγκρίσεων, μεταξύ των οποίων ειδικό σήμα λειτουργίας του ΕΟΤ και έγκριση περιβαλλοντικών όρων, αντίκειται στην αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης. Ο λόγος αυτός είναι απορριπτέος εν πάση περιπτώσει ως αβάσιμος. Τούτο δε διότι η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης, η οποία αποτελεί ειδικότερη 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, ουδόλως επιβάλλει τη διαιώνιση των χρήσεων που ισχύουν σε δεδομένο τόπο και χρόνο, διότι τούτο θα οδηγούσε στην ματαίωση της υποχρεώσεως του νομοθέτη να ρυθμίζει τα σχετικά ζητήματα κατ’ εκτίμηση των επιταγών του δημοσίου συμφέροντος, όπως διαμορφώνονται από τις διαρκώς μεταβαλλόμενες συνθήκες, εκπληρώνοντας, με τον τρόπο αυτό, την κατά το Σύνταγμα υποχρέωσή του για την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος και την εξασφάλιση των καλυτέρων δυνατών όρων διαβίωσης των κατοίκων, ο δε κοινός ή κανονιστικός νομοθέτης έχει ευρεία διακριτική ευχέρεια να μεταβάλλει τους όρους αυτούς εφ` όσον η νέα ρύθμιση υπαγορεύεται από πολεοδομικούς λόγους, όπως εν προκειμένω (βλ. ΣΕ 3759/2014 7μ. σκ. 15, 3760/2014 7μ. σκ. 7, 2262/2014, πρβλ. 2650/2013, 4014/2008, 4554/2005). Περαιτέρω, αβασίμως προβάλλεται με το δικόγραφο προσθέτων λόγων ότι από το ../4.12.2002 έγγραφο του ΟΡΣΑ, στο οποίο εκδηλώνεται η βούληση του Οργανισμού να συνεργασθεί με την Εκκλησία της Ελλάδος για τη χωροθέτηση κάποιας χρήσης αναψυχής-τουρισμού στην επίμαχη έκταση, δημιουργήθηκε στην αιτούσα η εύλογη πεποίθηση για τη διατήρηση της υφιστάμενης χρήσης της οργανωμένης κατασκήνωσης. Τούτο, δε, διότι στο ανωτέρω έγγραφο αναφέρεται ρητώς ότι στην επίδικη θέση («........») «λειτουργούσε παρανόμως κάμπινγκ, το οποίο απαγορευόταν ήδη από τα προϊσχύοντα ΠΔ/τα Βουλιαγμένης-Σουνίου (ΦΕΚ 263Δ/78, 120Δ/80 και 90Δ/85) με αποτέλεσμα να αποκλείει την ελεύθερη πρόσβαση του κοινού στον αιγιαλό», καθώς και ότι «Η πρόταση του ΟΡΣΑ για ανάπτυξη εστιατορίου 300 τμ ανταποκρίνεται στο αίτημα του ΕΚΥΟ [Εκκλησιαστικής Κεντρικής Υπηρεσίας Οικονομικών] για χωροθέτηση κάποιας χρήσης αναψυχής-τουρισμού στην έκταση και στα προβλεπόμενα από το υπόψη προϊσχύον θεσμικό πλαίσιο…».

13. Επειδή, στο άρθρο 3 του προσβαλλόμενου διατάγματος προβλέπονται, μεταξύ άλλων, τα εξής: «Περιοχές με στοιχείο 2. Στις περιοχές αυτές, οι οποίες είναι περιοχές κοινωνικής πρόνοιας, αθλητισμού, τουρισμού και αρχαιολογικής προστασίας, καθορίζονται χρήσεις γης και όροι και περιορισμοί δόμησης κατά ζώνες 2α, 2β, 2γ, 2δ και 2ε… ως εξής: 1. … 3. 3. Ζώνη 2γ. α. Πρόκειται για περιοχή προστασίας φυσικών και αρχαιολογικών στοιχείων και ανάπλασης υφιστάμενων τουριστικών χρήσεων (οργανωμένη κατασκήνωση Ε.Ο.Τ.) στο δήμο ... β. Εντός της ζώνης αυτής επιτρέπονται τουριστικές κατασκηνώσεις, αποδυτήρια, χώροι υγιεινής, αναψυκτήρια- εστιατόριο, εμπορικά καταστήματα μέγιστης επιφάνειας 20 τ.μ. αποκλειστικά για την πώληση ειδών που σχετίζονται με τη λειτουργία της κατασκήνωσης και της ακτής κολύμβησης, γραφείο προσωπικού, χώροι φύλαξης παιδιών, χώροι παροχής υγειονομικών συμβουλών και υπηρεσιών, ιατρείο, μικρό γυμναστήριο και βοηθητικοί χώροι μηχανολογικών εγκαταστάσεων και αποθήκευσης…». Εν όψει τούτων προβάλλεται ότι η ρύθμιση του άρθρου 5 παρ. 2 στοιχ. β΄ του προσβαλλόμενου διατάγματος, καθ’ ο μέρος δεν επιτρέπει τη συνέχιση λειτουργίας της οργανωμένης κατασκήνωσης στην ζώνη .. του Δήμου .., αντίκειται στην αρχή της ισότητας, δεδομένου ότι στη ζώνη 2γ του άρθρου 3 παράγρ. 3 αυτού επιτρέπεται η λειτουργία τουριστικών χρήσεων και η διατήρηση της οργανωμένης κατασκήνωσης του Ε.Ο.Τ. Ο λόγος αυτός είναι απορριπτέος ως αβάσιμος διότι δεν πρόκειται για την ίδια αλλά για διαφορετικές περιοχές που τελούν υπό διαφορετικές συνθήκες και εμπίπτουν σε διαφορετικές ζώνες (ζώνη 4β του άρθρου 5 παράγρ. 2, στην οποία εμπίπτει η ιδιοκτησία της αιτούσας, και ζώνη 2γ του άρθρου 3 παράγρ. 3, στην οποία εμπίπτουν οι άλλες μνημονευόμενες δραστηριότητες), ενώ η εκτίμηση της Διοικήσεως για τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της περιοχής εκάστης ζώνης σε σχέση με τις υπόλοιπες περιοχές, οι οποίες τελούν υπό διαφορετικές συνθήκες και εντάσσονται σε διαφορετικές ζώνες, δεν υπόκειται σε ακυρωτικό έλεγχο (ΣΕ 3759/2014 7μ. σκ. 15, πρβλ. ΣΕ 3221/2006 7μ.). Για τον ίδιο λόγο είναι απορριπτέος και ο προβαλλόμενος με το δικόγραφο των προσθέτων λόγων ισχυρισμός της αιτούσας ότι αντίκειται στην αρχή της ισότητας η απαγόρευση της συνέχισης λειτουργίας της οργανωμένης κατασκήνωσης στην ζώνη ., αφού για την πλειονότητα των ρυθμιζόμενων από το προσβαλλόμενο διάταγμα περιοχών προβλέπονται ρυθμίσεις περί διατήρησης των νομίμως υφισταμένων κτιρίων και εγκαταστάσεων [ζώνη 2β (άρθρο 3 παρ. 2), όπου προβλέπεται η ανάπλαση των υφιστάμενων τουριστικών χρήσεων στο δήμο .., ζώνη 2δ (άρθρο 3 παρ. 4), όπου προβλέπεται η ανάπλαση των υφιστάμενων τουριστικών χρήσεων στον .......

....., ζώνη 3β (άρθρο 4 παρ. 2, οργανωμένες ακτές κολύμβησης στους δήμους ......, ....................), όπου προβλέπεται η διατήρηση των κτιρίων του Ε.Ο.Τ. και η ανακαίνισή τους και ζώνη .(άρθρο 5 παρ. 2), όπου προβλέπεται ότι στο δήμο ....... παραμένουν τα νομίμως υφιστάμενα αναψυκτήρια-εστιατόρια]. Ομοίως απορριπτέος κατά τα ανωτέρω είναι και ο προβαλλόμενος με το πρόσθετο δικόγραφο λόγος ότι, ενώ στη ζώνη 1α (βλ. άρθρο 2 παρ. 1 στ΄) προβλέπεται η διατήρηση των νομίμως υφισταμένων κτιρίων και εγκαταστάσεων που λειτουργούν νόμιμα, ακόμα κι αν η χρήση τους δεν επιτρέπεται από τις διατάξεις του προσβαλλόμενου διατάγματος, εν τούτοις στην επίμαχη έκταση (ζώνη ., περιοχή .., έκταση ΟΔΕΠ) η λειτουργία εστιατορίου-αναψυκτηρίου περιορίζεται στα 300 τ.μ.

14. Επειδή, στην παράγραφο 6 του άρθρου 26 του ν. 2831/2000 (Α΄ 140), προστεθείσα με το άρθρο 12 παρ. 3 του ν. 3212/2003 (Α΄ 308), όπως ίσχυε κατά τον κρίσιμο χρόνο εκδόσεως του προσβαλλόμενου π.δ/τος, ορίζεται ότι: «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. Στις περιπτώσεις που ορίζεται διαφορετικά, καθορίζεται υποχρεωτικά και ο χρόνος απομάκρυνσης των μη επιτρεπόμενων χρήσεων, ο οποίος δεν μπορεί να είναι μικρότερος των πέντε ετών, ανάλογα με τη χρήση, τους ενδεχόμενους κινδύνους για το περιβάλλον, τις εκτιμώμενες επιπτώσεις στην επιθυμητή οργάνωση της περιοχής, τα τεχνικά, οικονομικά και κοινωνικά δεδομένα, τη συμβολή τους στην οικονομία της περιοχής και το κόστος και τις δυσκολίες μετεγκατάστασης. Κατά τη διάρκεια της προθεσμίας απομάκρυνσης, επιτρέπεται ο εκσυγχρονισμός ή και η επέκταση των εγκαταστάσεων, εφόσον βελτιώνονται οι επιπτώσεις στο περιβάλλον από τη λειτουργία της μονάδας, καθώς επίσης και εργασίες συντήρησης και επισκευής των κτιρίων που αποσκοπούν στην ασφάλεια και την υγιεινή των διαβιούντων και εργαζομένων σε αυτά.» Με την κρινόμενη αίτηση προβάλλεται, ότι η διάταξη του άρθρου 12 παρ. 3 του προσβαλλόμενου π.δ/τος, κατά την οποία χρήσεις που αντιβαίνουν στις διατάξεις αυτού απομακρύνονται σύμφωνα με τις διατάξεις της υ.α. 44242/2361/17.4.1989 και του άρθρου 7 παράγρ. 3 και 4 του ν. 2947/2001, είναι μη νόμιμη και ακυρωτέα, διότι δι’ αυτής δεν καθορίζεται ο χρόνος απομάκρυνσης της μη επιτρεπόμενης πλέον χρήσεως οργανωμένης κατασκήνωσης, κατά παράβαση των οριζομένων στην ανωτέρω παράγρ. 6 του άρθρου 26 ν. 2831/2000, όπως ισχύει, σύμφωνα με την οποία ο χρόνος αυτός πρέπει να είναι τουλάχιστον πέντε έτη. Ως εκ τούτου η ανωτέρω ρύθμιση, η οποία, κατά την αιτούσα, σύμφωνα με το άρθρο 13 του προσβαλλόμενου π.δ/τος ισχύει από τη δημοσίευσή του στην Ε.τ.Κ., συνεπάγεται την άμεση απομάκρυνση της εν λόγω κατασκήνωσης. Ο λόγος όμως αυτός, ανεξαρτήτως του ζητήματος αν έχει αντικείμενο, αφού από τη δημοσίευση του προσβαλλόμενου δ/τος (5.3.2004) έως την πρώτη συζήτηση της υποθέσεως (6.10.2010) είχε παρέλθει χρονικό διάστημα μεγαλύτερο της πενταετίας (βλ. ΣΕ 3760/2014 7μ., σκ 13), είναι εν πάση περιπτώσει απορριπτέος ως ερειδόμενος επί εσφαλμένης προϋποθέσεως. Και τούτο διότι κατά την έννοια της διατάξεως του άρθρου 10 παράγρ. 3 του προσβαλλόμενου π.δ/τος, για την απομάκρυνση των μη επιτρεπόμενων πλέον χρήσεων, όπως αυτή της οργανωμένης κατασκηνώσεως, απαιτείται η έκδοση κοινής αποφάσεως του Υπουργού ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε. και του αρμόδιου κατά περίπτωση Υπουργού με την οποία, κατ’ εκτίμηση των συνθηκών κάθε περιπτώσεως, θα καθορισθεί ο χρόνος απομακρύνσεως της μη επιτρεπόμενης χρήσεως, μετά την πάροδο του οποίου συντρέχει περίπτωση σφραγίσεώς της κατ’ εφαρμογή της υ.α. 44242/2361/17.4.1989. Στην προκειμένη όμως περίπτωση δεν προβάλλεται ούτε προκύπτει ότι εκδόθηκε κ.υ.α. περί καθορισμού χρόνου απομακρύνσεως της οργανωμένης κατασκήνωσης που λειτουργεί στο ακίνητο της αιτούσας.

15. Επειδή, επομένως, η κρινόμενη αίτηση πρέπει να απορριφθεί.

Δ ι ά  τ α ύ τ α

Απορρίπτει την αίτηση,

Διατάσσει την κατάπτωση του παραβόλου και

Επιβάλλει στην αιτούσα να καταβάλει τετρακόσια εξήντα (460) ευρώ στο Δημόσιο, ως δικαστική δαπάνη.

Η διάσκεψη έγινε στην Αθήνα την 1η Ιουλίου 2014

Ο Προεδρεύων Σύμβουλος Η Γραμματέας

Ν. Ρόζος Ειρ. Δασκαλάκη

και η απόφαση δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση στις 2 Νοεμβρίου 2016.

Ο Πρόεδρος του Ε? Τμήματος Η Γραμματέας

Αθ. Ράντος Μ. Βλασερού

Ρ.Κ.