Αριθμός 2887/2014

ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ

ΤΜΗΜΑ Ε΄

Συνεδρίασε δημόσια στο ακροατήριό του στις 4 Νοεμβρίου 2009, με την εξής σύνθεση: Κ. Μενουδάκος, Αντιπρόεδρος, Πρόεδρος του Ε´ Τμήματος, Ν. Ρόζος, Χρ. Ράμμος, Μ. Γκορτζολίδου, Αντ. Ντέμσιας, Σύμβουλοι, Θ. Αραβάνης, Όλ. Παπαδοπούλου, Πάρεδροι. Γραμματέας η Ε. Κουμεντέρη, Γραμματέας του Ε´ Τμήματος.

Για να δικάσει την από 30 Ιανουαρίου 2008 αίτηση:

των: 1) Κοινοπραξίας με την επωνυμία [...], που εδρεύει στον [...],

2) [...], κατοίκου [...], 3) [....], κατοίκου [...], 4) [...], κατοίκου [...] και 5) [...], κατοίκου [...], οι οποίοι δεν παρέστησαν, αλλά ο δικηγόρος που υπογράφει την αίτηση νομιμοποιήθηκε στην πρώτη επ’ ακροατηρίου συζήτηση,

κατά της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Μαγνησίας, η οποία δεν παρέστη.

Με την αίτηση αυτή οι αιτούντες επιδιώκουν να ακυρωθεί η υπ’ αριθμ. 12097/2007 απόφαση της Διεύθυνσης ΧΩΠΕ του Τμήματος Πολεοδομίας και Πολεοδομικών Εφαρμογών της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Μαγνησίας και κάθε άλλη σχετική πράξη ή παράλειψη της Διοικήσεως.

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

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 απόφαση 1605/16.4.2007 του Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας (Γ.Γ.Π.) Θεσσαλίας (ΦΕΚ ΤΑΑ 182/10.5.2007) αποφασίσθηκε η κίνηση της διαδικασίας σύνταξης ΣΧΟΟΑΠ του Δήμου Μουρεσίου του Ν. Μαγνησίας. Στη συνέχεια, με την απόφαση με την 4558/16.10.2007 του αυτού Γ.Γ.Π., η οποία δημοσιεύθηκε στο ΦΕΚ ΤΑΑ 484/5.11.2007, ανεστάλη για ένα εξάμηνο, σύμφωνα με τα άρθρα 5 του ν. 2508/97 και 4 του ν. 1337/83, η έκδοση οικοδομικών αδειών για την ανέγερση κτιρίων με χρήση «κατοικίας», και ειδικότερα «συγκροτημάτων κατοικιών», για όλη την περιοχή, για την οποία είχε ήδη αρχίσει η εκπόνηση του ΣΧΟΟΑΠ του Δήμου Μουρεσίου, εν όψει, μεταξύ άλλων, της επιβαρύνσεως που προκαλεί η μορφή αυτή δόμησης στο προστατευόμενο περιβάλλον του Πηλίου καθώς και προτεινόμενης με την υπό εκπόνηση μελέτη του ΣΧΟΟΑΠ καταργήσεως των παρεκκλίσεων στην εκτός σχεδίου δόμηση και απαγορεύσεως ανεγέρσεως α΄ και β΄ κατοικίας προς εκμετάλλευση. Μετά την έκδοση και πριν τη δημοσίευση στην Ε.τ.Κ. της ανωτέρω αποφάσεως του Γ.Γ.Π., η πρώτη αιτούσα κοινοπραξία με δύο, από 24.10.2007, αιτήσεις της προς τη Διεύθυνση Πολεοδομίας του Ν. Μαγνησίας ζήτησε τη χορήγηση αντίστοιχων οικοδομικών αδειών για την ανέγερση δύο συγκροτημάτων εξοχικών κατοικιών στη θέση «Βρύση Καλογήρου» της περιφέρειας του Αγίου Ιωάννη του Δήμου Μουρεσίου, επί δύο ακινήτων της. Με τις οικοδομικές άδειες 618 και 619/5.11.2007 της Διεύθυνσης Πολεοδομίας Μαγνησίας επετράπη η ανέγερση δύο συγκροτημάτων αποτελουμένων από τέσσερις ανεξάρτητες κατοικίες έκαστο, με τη ρητή, αναγραφόμενη επί του σώματος των αδειών, επιφύλαξη «… της μη δημοσίευσης εισέτι του ΦΕΚ (Απόφ. 4558/16.10.07)». Στη συνέχεια, με την απόφαση 12097/28. 11.2007 του αυτού Τμήματος Πολεοδομίας οι ανωτέρω οικοδομικές άδειες ανακλήθηκαν, με την αιτιολογία ότι εκδόθηκαν την ημέρα κατά την οποία δημοσιεύθηκε στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως η απόφαση 4558/16.10. 2007 του Γ.Γ.Π. περί αναστολής εκδόσεως οικοδομικών αδειών. Με την κρινόμενη αίτηση, για την άσκηση της οποίας καταβλήθηκε το νόμιμο παράβολο (2932413, 3984547/2008 γραμμάτια παραβόλου) η πρώτη των αιτούντων κοινοπραξία και οι λοιποί αιτούντες, μέλη αυτής, ζητούν την ακύρωση της ανωτέρω αποφάσεως 12097/28.11.2007 περί ανακλήσεως των οικοδομικών αδειών.

2. Επειδή, η υπόθεση εισάγεται στην επταμελή σύνθεση του Τμήματος, στην οποία παραπέμφθηκε με την απόφαση 2554/2009 του Τμήματος υπό πενταμελή σύνθεση λόγω της σημασίας ζητήματος που ανέκυψε, αναφερομένου στη νομιμότητα της προσβαλλομένης αποφάσεως.

3. Επειδή, νομίμως συζητήθηκε η υπόθεση χωρίς την παράσταση των διαδίκων, δεδομένου ότι, όπως προκύπτει τα στοιχεία του φακέλου, έγιναν οι νόμιμες επιδόσεις της παραπεμπτικής αποφάσεως με την οποία ορίζεται εισηγητής και δικάσιμος ενώπιον της επταμελούς συνθέσεως.

4. Επειδή, σύμφωνα με το άρθρο 1 παράγρ. 1 περίπτ. θ΄ του ν. 702/1977 (Α΄ 268), όπως η παράγρ. 1 αντικαταστάθηκε τελικά με το άρθ. 1 παρ. 1 του ν. 2944/2001 (Α΄ 222), η κρινόμενη αίτηση ανήκει στην αρμοδιότητα του Διοικητικού Εφετείου. Εν όψει όμως της σοβαρότητας των τιθεμένων με την κρινόμενη αίτηση θεμάτων, και δεδομένου ότι αίτηση ακυρώσεως άλλων αιτούντων (αριθ. καταθ. Ε 82/2008) κατά της ως άνω κανονιστικής αποφάσεως 4558/16.10.2007 του Γ.Γ.Π., η οποία αποτελεί το έρεισμα της προσβαλλόμενης πράξεως, εκδικάσθηκε κατά την ίδια δικάσιμο ενώπιον του Τμήματος, το Δικαστήριο κρίνει ότι η κρινόμενη αίτηση πρέπει να κρατηθεί και να εκδικασθεί από το Συμβούλιο της Επικρατείας, κατ’ άρθρο 34 παράγρ. 1 του ν. 1968/91 [(Α΄ 150) - ΣΕ 3193/2000 Ολομ., 2077/2006].

5. Επειδή, η αίτηση ασκείται με προφανές έννομο συμφέρον και εν γένει παραδεκτώς.

6. Επειδή, ο ν. 2508/1997 (Α΄ 124) στο άρθρο 5 με τίτλο «Οικιστική οργάνωση ανοικτής πόλης», όπως το άρθρο αυτό ίσχυε κατά τον κρίσιμο χρόνο, ορίζει τα εξής: «1. Ως ανοικτή πόλη νοείται σύνολο γειτονικών οικισμών του μη αστικού χώρου, καθένας από τους οποίους έχει πληθυσμό μέχρι 2000 κατοίκους, σύμφωνα με την εκάστοτε τελευταία απογραφή. 2. Για την οικιστική οργάνωση και ανάπτυξη κάθε ανοικτής πόλης εκπονείται και εγκρίνεται σχέδιο χωρικής και οικιστικής οργάνωσης της ανοικτής πόλης (Σ.Χ.Ο.Ο.Α.Π.). Τα όρια της ανοικτής πόλης ταυτίζονται κατ’ αρχήν με τα όρια του αντίστοιχου συμβουλίου περιοχής [ήδη του νέου δήμου ή κοινότητας, σύμφωνα με το άρθρο 24 παρ. 1 ν. 2539/97 (Α΄ 244)], στο[ν] οποίο δεν περιλαμβάνεται οικισμός πάνω από 2000 κατοίκους, σύμφωνα με την εκάστοτε τελευταία απογραφή. … Το Σ.Χ.Ο.Ο.Α.Π. εκπονείται με βάση τις προβλέψεις πληθυσμιακής και οικονομικής εξέλιξης της περιοχής και περιλαμβάνει τους απαραίτητους χάρτες, σχέδια, διαγράμματα και κείμενα, ώστε να περιέχει σύνολο μέτρων, κατευθύνσεων και προγραμμάτων. Κατά τα λοιπά εφαρμόζονται ανάλογα οι παράγραφοι 3, 4, 5, 6, 7 και 8 του προηγούμενου άρθρου. 3. Η έγκριση και αναθεώρηση του Σ.Χ.Ο.Ο.Α.Π. γίνεται με απόφαση του Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας μετά από γνώμη του οικείου Περιφερειακού Συμβουλίου Χωροταξίας, Οικισμού και Περιβάλλοντος. Κατά τα λοιπά και ειδικότερα ως προς τη διαδικασία εκπόνησης, έγκρισης και συνεπειών του σχεδίου αυτού εφαρμόζονται ανάλογα τα άρθρα 3, 4 και 5 του ν. 1337/1983. Όπου στα άρθρα αυτά αναφέρεται Υπουργός Χωροταξίας, Οικισμού και Περιβάλλοντος ή Υπουργείο Χωροταξίας, Οικισμού και Περιβάλλοντος, νοείται ο Γενικός Γραμματέας Περιφέρειας ή η αρμόδια υπηρεσία της Περιφέρειας …». Εξ άλλου, το άρθρο 4 του ν. 1337/1983 (Α΄ 33), με τίτλο «Αναστολή Οικοδομικών εργασιών» [άρθρο 40 του π.δ. της 14-27.7.1999 – Κ.Β.Π.Ν. (Δ΄ 580)], ορίζει ότι: «Μετά την κίνηση της διαδικασίας σύνταξης της μελέτης του γενικού πολεοδομικού σχεδίου, ο Υπουργός Χωροταξίας, Οικισμού και Περιβάλλοντος, με απόφαση που δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, μπορεί να αναστείλει τη χορήγηση αδειών οικοδομής και τις οικοδομικές εργασίες στην περιοχή ή σε τμήματά της και να απαγορεύσει τις κατατμήσεις των ιδιοκτησιών, πέρα από το οριζόμενο στην ίδια απόφαση όριο εμβαδού. Η κατά το προηγούμενο εδάφιο αναστολή και απαγόρευση ισχύει μέχρι την έγκριση του γενικού πολεοδομικού σχεδίου και πάντως όχι περισσότερο από ένα εξάμηνο μετά την έκδοση της σχετικής απόφασης. Η πιο πάνω προθεσμία μπορεί να παραταθεί κατά τον ίδιο τρόπο για ένα ακόμη εξάμηνο, εφόσον διαπιστωθεί ότι οι εργασίες εκπόνησης του γενικού πολεοδομικού σχεδίου προόδευσαν σημαντικά». Από το συνδυασμό των διατάξεων αυτών προκύπτει ότι, μετά την κίνηση της διαδικασίας συντάξεως μελέτης Σ.Χ.Ο.Ο.Α.Π., μπορεί, με απόφαση του Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας, να αναστέλλεται η χορήγηση οικοδομικών αδειών και η εκτέλεση οικοδομικών εργασιών είτε σε όλη την περιοχή που καλύπτει το Σ.Χ.Ο.Ο.Α.Π. είτε σε τμήμα της, για ένα εξάμηνο, το οποίο μπορεί να παραταθεί, εφ’ όσον συντρέχει περίπτωση, για ένα ακόμη εξάμηνο. Μοναδική προϋπόθεση, κατά την έννοια των ίδιων διατάξεων, για την επιβολή αναστολής οικοδομικών εργασιών και χορήγησης οικοδομικών αδειών για το πρώτο εξάμηνο είναι η κίνηση της ανωτέρω διαδικασίας (πρβλ. ΣΕ 3996/1985, 3299/1984). Από τις ίδιες διατάξεις συνάγεται ότι η αναστολή μπορεί να αφορά είτε όλες τις χρήσεις των ακινήτων, είτε ορισμένες χρήσεις, οι οποίες, εν όψει των συνθηκών που επικρατούν στην περιοχή, ενδέχεται να δημιουργήσουν καταστάσεις που θα παρεμποδίσουν την εφαρμογή του Σ.Χ.Ο.Ο.Α.Π., εφ’ όσον στην περίπτωση αυτή από τα στοιχεία του φακέλου προκύπτουν οι πολεοδομικοί λόγοι που επιβάλλουν τη συγκεκριμένη επιλογή (πρβλ. ΣΕ 2662/2001). Εφ’ όσον δε ανακύψει σχετική ανάγκη μεταγενεστέρως, δύναται να εκδοθεί νέα πράξη αναστολής για χρήσεις που δεν περιλαμβάνονται στην προηγούμενη αναστολή. Τέλος, κατά την έννοια των αυτών διατάξεων, δεν εξετάζονται κατ’ αρχήν, κατά τον έλεγχο της νομιμότητας του μέτρου της αναστολής, οι ειδικότερες ρυθμίσεις του σχεδιαζόμενου Σ.Χ.Ο.Ο.Α.Π., το ζήτημα δε αυτό θα αποτελέσει, ενδεχομένως, αντικείμενο εξετάσεως στη δίκη επί ευθείας προσβολής του Σ.Χ.Ο.Ο.Α.Π. (πρβλ. ΣΕ 3632/2007, 3244/2005 κ.ά.). Ελέγχεται, όμως, η νομιμότητα της αποφάσεως περί αναστολής εκδόσεως οικοδομικών αδειών ως προς τους όρους υπό τους οποίους επιβάλλεται το μέτρο της αναστολής, όπως είναι οι χρήσεις που εμπίπτουν στο μέτρο αυτό ή εξαιρούνται της αναστολής.

7. Επειδή, το Σύνταγμα στο άρθρο 24, όπως αναθεωρήθηκε με το από 6.4.2001 Ψήφισμα της Ζ΄ Αναθεωρητικής Βουλής (Α΄ 84), ορίζεται ότι «1. Η προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος αποτελεί υποχρέωση του Κράτους και δικαίωμα του καθενός. Για τη διαφύλαξή του το Κράτος έχει υποχρέωση να παίρνει ιδιαίτερα προληπτικά ή κατασταλτικά μέτρα στο πλαίσιο της αρχής της αειφορίας ... 2. Η χωροταξική αναδιάρθρωση της Χώρας, η διαμόρφωση, η ανάπτυξη, η πολεοδόμηση και η επέκταση των πόλεων και των οικιστικών γενικά περιοχών υπάγεται στη ρυθμιστική αρμοδιότητα και τον έλεγχο του Κράτους, με σκοπό να εξυπηρετείται η λειτουργικότητα και η ανάπτυξη των οικισμών και να εξασφαλίζονται οι καλύτεροι δυνατοί όροι διαβίωσης ... 6. Τα μνημεία, οι παραδοσιακές περιοχές και τα παραδοσιακά στοιχεία προστατεύονται από το Κράτος. Νόμος θα ορίσει τα αναγκαία για την πραγματοποίηση της προστασίας αυτής περιοριστικά μέτρα της ιδιοκτησίας, καθώς και τον τρόπο και το είδος της αποζημίωσης των ιδιοκτητών». Περαιτέρω, το άρθρο 17 αυτού ορίζει ότι «1. Η ιδιοκτησία τελεί υπό την προστασία του Κράτους, τα δικαιώματα όμως που απορρέουν από αυτή δεν μπορούν να ασκούνται σε βάρος του γενικού συμφέροντος. 2. Κανείς δεν στερείται την ιδιοκτησία του, παρά μόνο για δημόσια ωφέλεια που έχει αποδειχθεί με τον προσήκοντα τρόπο, όταν και όπως ο νόμος ορίζει και πάντοτε αφού προηγηθεί πλήρης αποζημίωση ...». Με τις ανωτέρω διατάξεις των παρ. 1 και 6 του άρθ. 24 του Συντάγματος το φυσικό και το πολιτιστικό περιβάλλον, στοιχείο του οποίου αποτελούν τα μνημεία, οι παραδοσιακές περιοχές και τα παραδοσιακά στοιχεία, ανήχθη σε αυτοτελώς προστατευόμενο αγαθό και επιβλήθηκε στο Κράτος η υποχρέωση να λαμβάνει προληπτικά και κατασταλτικά μέτρα για την προστασία του, σύμφωνα με την αρχή της αειφορίας, παρεμβαίνοντας, στον αναγκαίο βαθμό, στην οικονομική ή άλλη ατομική ή συλλογική δραστηριότητα (ΣΕ 613/2002 Ολομ., 2500/2009 κ.ά.). Ειδικά για τους παραδοσιακούς οικισμούς, οι οποίοι αποτελούν ουσιώδες στοιχείο της πολιτιστικής κληρονομιάς, η προστασία περιλαμβάνει την καταγραφή, την αξιολόγηση, τον χαρακτηρισμό τους ως παραδοσιακών και την οριοθέτησή τους, καθώς και τον καθορισμό ειδικών όρων και περιορισμών δομήσεως, οι οποίοι αποσκοπούν στη διατήρηση και ανάδειξή τους, χωρίς να αλλοιώνεται ή να υποβαθμίζεται ο χαρακτήρας τους, και οι οποίοι δεν επιτρέπεται να είναι δυσμενέστεροι για το περιβάλλον από τους όρους και περιορισμούς που ίσχυαν προηγουμένως (βλ. ΣΕ 2526/2003 Ολομ., 3303/2007, 3077/2006, 4392/1997 κ.ά.), τα θέματα δε αυτά, προκειμένου για παραδοσιακούς οικισμούς, ρυθμίζονται κανονιστικώς μόνο με προεδρικό διάταγμα (ΣΕ 2072/1997 7μ., 1712/1998). Η ανωτέρω προστασία εκτείνεται και στην περιμετρική ζώνη των οικισμών, η οποία είναι απαραίτητη για τη διαφύλαξη και ανάδειξη της φυσιογνωμίας τους (ΣΕ 2526/03 Ολομ., 3077, 3844/06 κ.ά.). Οι επιβαλλόμενοι για την προστασία του περιβάλλοντος περιορισμοί, που ρυθμίζονται αποκλειστικώς από το άρθρο 24 του Συντάγματος, μπορεί να έχουν ευρύτερο περιεχόμενο από τους γενικούς περιορισμούς της ιδιοκτησίας, τους οποίους επιτρέπει το άρθρο 17 του Συντάγματος (ΣΕ 1097/1987 Ολομ., 1455/2004, 2602/2000 κ.ά.), δύναται δε να εξικνούνται και μέχρι την ολοσχερή απαγόρευση της δομήσεως σε περιοχές στις οποίες η ιδιαίτερη φύση τους και η εξυπηρέτηση των ως άνω σκοπών το επιβάλλουν (ΣΕ 3606/2007, 2606/2005 7μ. κ.ά.). Όταν οι περιορισμοί αυτοί δεσμεύουν ουσιωδώς την ιδιοκτησία κατά τον προορισμό της δημιουργούν δικαίωμα αποζημιώσεως, ευθέως μεν βάσει της ειδικής διατάξεως του άρθρου 24 παρ. 6 του Συντάγματος, αν επιβάλλονται προς προστασία του πολιτιστικού περιβάλλοντος, την έκταση της οποίας θα καθορίσει το αρμόδιο διοικητικό δικαστήριο, ανεξαρτήτως αν έχει εκδοθεί ο ειδικός νόμος που προβλέπει η διάταξη αυτή (ΣΕ 3148/ 1986, 1097/1987 Ολομ. 1455/2004, 1712/2002 κ.ά.), κατά δε το άρθρο 17 του Συντάγματος στις λοιπές περιπτώσεις, όπως αν πρόκειται για περιορισμούς που επιβάλλονται χάριν προστασίας του φυσικού περιβάλλοντος (ΣΕ 3067/2001 7μ.). Εξ άλλου, με την παράγρ. 2 του άρθρου 24 του Συντάγματος, το οικιστικό περιβάλλον έχει αναχθεί σε συνταγματικά προστατευόμενη αξία. Η διάταξη αυτή απευθύνει στον κοινό και κανονιστικό νομοθέτη επιταγές να ρυθμίσει την εξέλιξη των οικισμών βάσει ορθολογικού πολεοδομικού σχεδιασμού, δηλαδή σχεδιασμού, ο οποίος στηρίζεται στις αρχές της πολεοδομικής επιστήμης και διαφυλάσσει την ιδιομορφία και την εν γένει φυσιογνωμία κάθε περιοχής, ώστε να εξασφαλίζονται οι καλύτεροι, κατά το δυνατόν, όροι διαβιώσεως εντός των οικισμών (ΣΕ 1456/2005, 2526/2003, 2809/2002, 173/1998). Τέλος, όπως κρίνεται παγίως, από το συνδυασμό των ανωτέρω συνταγματικών διατάξεων προκύπτει ότι τα εμπράγματα δικαιώματα, όπως είναι η κυριότητα, προστατεύονται στο πλαίσιο του προορισμού του ακινήτου. Ο προορισμός αυτός περιλαμβάνει το φάσμα των επιτρεπτών χρήσεων του ακινήτου, οι οποίες καθορίζονται είτε απ’ ευθείας από συνταγματικές διατάξεις, είτε από το νομοθέτη ή, κατ’ εξουσιοδότησή του, από την κανονιστικώς δρώσα Διοίκηση. Τα ακίνητα διαχωρίζονται, ανάλογα με τον προορισμό τους, σε ευρισκόμενα εντός και εκτός οικιστικών περιοχών. Οι οικιστικές περιοχές καθορίζονται βάσει της χωροταξικής και πολεοδομικής νομοθεσίας, τα δε εντός αυτών ακίνητα προορίζονται να δομηθούν σύμφωνα με τους ισχύοντες σε κάθε περιοχή κανόνες. Τα εκτός οικιστικών περιοχών ακίνητα, εφ’ όσον δεν προστατεύονται πληρέστερα, όπως τα δάση ή οι αρχαιολογικοί χώροι, δεν προορίζονται κατ’ αρχήν για οικιστική εκμετάλλευση, αλλά για αγροτική και κτηνοτροφική εκμετάλλευση, δασοπονία και αναψυχή (ΣΕ 535/2003, 696/1986, 1029/1985 Ολομ., 3901/2006, 3601-03, 3848-51/ 2005, 3571/2002, 2521/2000 7μ., 982, 2310/1982 κ.ά.), είναι δε δυνατόν να δομηθούν, εφ’ όσον τούτο επιτρέπεται από το νόμο, υπό αυστηρότερες προϋποθέσεις σε σχέση με τις προϋποθέσεις δόμησης εντός των οικιστικών περιοχών (πρβλ. ΣΕ 535/2003, 2036/2011 Ολομ., 2666/2007 7μ., 3848/2005 κ.ά.).

8. Επειδή, προς τις ανωτέρω συνταγματικές επιταγές στοιχούν και οι πάγιες διατάξεις του ν.δ. της 17.7-16.8.1923. Ειδικότερα, όπως έχει κριθεί, από το συνδυασμό των διατάξεων του νομοθετήματος αυτού και, συγκεκριμένα, των άρθρων 1 παράγρ. 1 - 2, 3, 7 (με το οποίο θεσπίζονται προϋποθέσεις και διαδικασία εγκρίσεως σχεδίου πόλεως αφορώντος στην «ίδρυσιν εξοχικών ή και αστικών περί τας πόλεις και κώμας συνοικισμών επί μεγάλων κτημάτων, ην οπωσδήποτε επισπεύδουσιν οι ιδιοκτήται αυτών ή οι αναλαμβάνοντες την εκμετάλλευσίν των»), 9 παράγρ. 1 και 2, όπως η παραγρ. 2 αντικαταστάθηκε με το άρθρο 1 του α.ν. 625/68 (Α΄ 266), 14 παράγρ. 1 και 2, όπως η παράγρ. 1 αντικαταστάθηκε με το άρθρο μόνο παρ. 5 του ν.δ. της 3-17.12.1925 (Α΄ 406), και 17, όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο μόνο παρ. 6 του ν.δ. της 3-17.12.1925, καθιερώνεται σαφής διάκριση μεταξύ αφ’ ενός περιοχών, οι οποίες περιλαμβάνονται σε εγκεκριμένο σχέδιο πόλεως και, επομένως, προορίζονται για οικιστική ανάπτυξη, και αφ’ ετέρου των λοιπών περιοχών, για τις οποίες δεν έχει εγκριθεί σχέδιο πόλεως. Σύμφωνα δε με τις διατάξεις αυτές, ερμηνευόμενες εν όψει των συνταγματικών κανόνων που παρατίθενται στην προηγούμενη σκέψη, δεν είναι επιτρεπτή η δημιουργία οικισμών σε περιοχές στερούμενες πολεοδομικού σχεδίου εγκεκριμένου με πράξη του οικείου οργάνου της Διοικήσεως. Παρέπεται, λοιπόν, ότι κατά τον καθορισμό, με βάση το προαναφερόμενο άρθρο 9 του από 17-7/16-8-1923, όρων και περιορισμών δομήσεως για περιοχές που βρίσκονται εκτός των ορίων εγκεκριμένου σχεδίου πρέπει να λαμβάνεται υπόψη ο χαρακτήρας των περιοχών αυτών ως εκτάσεων που δεν προορίζονται κατά νόμο για οικιστική ανάπτυξη, δεν επιτρέπεται δε να θεσπίζονται για τις περιοχές αυτές τέτοιοι όροι και περιορισμοί ώστε να παρέχεται δυνατότητα δόμησης με αυξημένη πυκνότητα, η οποία θα προσέδιδε στην περιοχή οικιστικό χαρακτήρα, δεδομένου, άλλωστε, ότι η δημιουργία με τον τρόπο αυτό οικισμού σε ορισμένη περιοχή, δηλαδή χωρίς να προϋφίσταται εγκεκριμένο ρυμοτομικό σχέδιο, αφ’ ενός μεν θα προξενούσε πρόδηλη βλάβη στο φυσικό περιβάλλον, αφού δεν θα υπήκουε στις αρχές της ορθολογικής οργάνωσης και διαμόρφωσης, η τήρηση των οποίων επιδιώκεται με το σχέδιο, και αφ’ ετέρου θα είχε ως αποτέλεσμα να καταστρατηγούνται οι ρυθμίσεις της νομοθεσίας με τις οποίες επιβάλλονται στο Δημόσιο, στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης και στους ιδιώτες υποχρεώσεις λόγω της ένταξης σε σχέδιο πόλεως, όπως είναι οι σχετιζόμενες με τη δημιουργία κοινόχρηστων χώρων. Η παραπάνω απαγόρευση, εξ άλλου, ισχύει κατ’ αρχήν και για τις εκτός σχεδίου πόλεως περιοχές, οι οποίες περιλαμβάνονται στις κατά το άρθρο 14 του ίδιου νομοθετήματος ζώνες, διότι είναι μεν δυνατόν, σύμφωνα με το άρθρο αυτό, να καθορίζονται για τις περιοχές αυτές όροι και περιορισμοί δομήσεως διαφοροποιημένοι σε σχέση με τους προβλεπόμενους για τις λοιπές εκτός σχεδίου περιοχές, κυρίως αν αυτό επιβάλλεται για την εξυπηρέτηση λειτουργικών ή άλλων πολεοδομικών αναγκών της παρακείμενης εντός σχεδίου περιοχής, οι περιοχές, όμως, των ζωνών αυτών δεν εξομοιώνονται με εκείνες, για τις οποίες έχει εγκριθεί σχέδιο πόλεως, για την αντιμετώπιση δε τυχόν ανάγκης να επεκταθεί ο οικισμός στην περιοχή της ζώνης απαιτείται αντίστοιχη επέκταση του σχεδίου πόλεως, κατά την οικεία διαδικασία (ΣΕ 2690/1994 7μ.).

9. Επειδή, το φυσικό και το δομημένο περιβάλλον του Πηλίου υπάγεται σε ιδιαίτερο καθεστώς προστασίας. Ειδικότερα, με την απόφαση 10977/16.5.1967 του Υπουργού Προεδρίας Κυβερνήσεως (Β΄ 352), η οποία εκδόθηκε βάσει του κ.ν. 5351/1932 και του ν. 1469/1950, χαρακτηρίσθηκαν ως ιστορικά διατηρητέα μνημεία και τόποι παρουσιάζοντες ιδιαίτερο φυσικό κάλλος ή ενδιαφέροντες από αρχιτεκτονική ή ιστορική άποψη οι οικισμοί Τσαγκαράδα και Τρίκερι και τμήματα άλλων έξι οικισμών του Πηλίου. Στη συνέχεια, με την απόφαση Φ.31/24512/1858/

3.5.1976 του Υπουργού Πολιτισμού και Επιστημών (Β΄ 652), η οποία εκδόθηκε βάσει των διατάξεων του ν. 1469/1950, το όρος Πήλιο, μαζί με τους οικισμούς του, χαρακτηρίσθηκε ως τόπος ιδιαιτέρου φυσικού κάλλους «δια την ιδιαιτέρανφυσιογνωμίαν του, την αφάνταστονποικιλίαν χρωματικών εναλλαγών και τον έξοχονσυνδυασμόν πυκνής βλαστήσεως και θέας προς την θάλασσαν» (παράγρ. 1), οι δε οικισμοί του Πηλίου χαρακτηρίσθηκαν ως «τόπ(οι) χρήζοντ(ες) ειδικής κρατικής προστασίας, καθ’ ότι διατηρηθέντες αναλλοίωτοι από της εποχής της Τουρκοκρατίας, με τον μεγάλον αριθμόν αρχοντικών και παραδοσιακών οικιών, γραφικωτάτων πλατειών και δρομίσκων, συνθέτουν μοναδικήν εικόνα, ενθυμίζουν δε το πλούσιον εις ιστορίαν παρελθόν» (παράγρ. 2). Το θεσπισθέν με την ανωτέρω υπουργική απόφαση προστατευτικό καθεστώς διατηρήθηκε με το άρθρο 31 του ν. 1650/1986 (Α΄ 160), σύμφωνα με την παράγρ. 9 του οποίου ό,τι έχει κηρυχθεί και προστατεύεται, μεταξύ άλλων, ως τοπίο ιδιαιτέρου φυσικού κάλλους σύμφωνα με τις διατάξεις του Ν. 1469/1950, εντάσσεται με προεδρικό διάταγμα στις κατηγορίες του άρθρου 18 παρ. 3 του ίδιου νόμου [ήτοι, όπως ο ν. 1650/1986 ίσχυε κατά τον κρίσιμο χρόνο εκδόσεως των ανακληθεισών αδειών, σε περιοχές απόλυτης προστασίας ή προστασίας της φύσης, εθνικά πάρκα, προστατευόμενους σχηματισμούς, τοπία και στοιχεία του τοπίου και περιοχές οικοανάπτυξης], σύμφωνα με τα κριτήρια του άρθρου 19 του ίδιου νόμου, ενώ σύμφωνα με την παράγρ. 10 του ίδιου άρθρου 31, μέχρι την έκδοση του σχετικού διατάγματος και των οικείων κανονισμών λειτουργίας και διαχείρισης, τα αντικείμενα προστασίας της προηγούμενης παραγράφου εξακολουθούν να διέπονται από τις διατάξεις του ν. 1469/1950. Περαιτέρω, με το π.δ της 10.3-1.4.1977 (Δ΄ 94), το οποίο εκδόθηκε βάσει των διατάξεων του ν.δ. της 17.7-16.8.1923 και του ΓΟΚ 1973 [ν.δ. 8/1973 (Α΄ 124)], θεσπίσθηκαν ειδικοί όροι και περιορισμοί δομήσεως για δεκαοκτώ προϋφισταμένους του 1923 οικισμούς του Πηλίου και, στη συνέχεια, κατ’ εξουσιοδότηση, μεταξύ άλλων, του άρθρου 9 του ν.δ. της 17.7-16.8.1923 και του άρθρου 79 παραγρ. 6 του ΓΟΚ 1973 [άρθ. 4 παρ. 1 του ν. 622/1977 (Α΄ 171)], εκδόθηκε το π.δ. της 19.10-13.11.1978 (Δ΄ 594), με το οποίο χαρακτηρίσθηκαν ως παραδοσιακοί και υπήχθησαν σε ειδικό καθεστώς όρων δομήσεως πλείονες οικισμοί της χώρας, μεταξύ των οποίων είκοσι οικισμοί του Πηλίου, συμπεριλαμβανομένων των ανωτέρω δεκαοκτώ. Τέλος, με το π.δ. της 11.6-4.7.1980 (Δ΄ 374), το οποίο εκδόθηκε βάσει των αυτών εξουσιοδοτικών διατάξεων, χαρακτηρίσθηκαν ως παραδοσιακοί, ομαδοποιήθηκαν ανάλογα με τα ειδικότερα χαρακτηριστικά τους και εντάχθηκαν σε ειδικό καθεστώς προστασίας οι ανωτέρω είκοσι και επιπλέον σαράντα τέσσερις οικισμοί του Πηλίου, μεταξύ των οποίων οι οικισμοί Αγίου Δημητρίου και Αγίου Ιωάννη Πηλίου (άρθρο 1 παρ. 2 ομάδα ΙΙ στοιχ. 3 και ομάδα ΙΙΙ στοιχ. 12 του π.δ/τος της 11.6-4.7.1980, αντιστοίχως), οι οποίοι κατά το π.δ. της 2.2.1929 (Α΄ 40) αποτελούσαν την πρώην Κοινότητα Αγ. Δημητρίου που συγχωνεύθηκε στη συνέχεια στον Δήμο Μουρεσίου, σύμφωνα με το άρθρο 1 παράγρ. 35.10 του ν. 2539/97. Εξ άλλου, με την απόφαση 2006/613/ΕΚ της 19.7.2006 της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (ΕΕ L 259/ 21.9.2006), το όρος Πήλιο και η παράκτια θαλάσσια ζώνη εντάχθηκε στο Ευρωπαϊκό δίκτυο NATURA 2000 με κωδ. αριθμό GR1430001, σύμφωνα με τις διατάξεις της Οδηγίας 92/43/ΕΟΚ (ΕΕ L 206), η οποία μεταφέρθηκε στο εσωτερικό δίκαιο με την κ.υ.α. 33318/3028/28.12.1998 (Β΄ 1289), στην ως άνω δε οριοθετημένη περιοχή NATURA εμπίπτει, όπως προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου και δεν αμφισβητείται, ολόκληρη η εδαφική περιφέρεια του Δήμου Μουρεσίου.

10. Επειδή, το π.δ. της 23.10-4.11.1928 «Περί καθορισμού των όρων και περιορισμών της εντός και εκτός της ζώνης των πόλεων κλπ του Κράτους ανεγέρσεως οικοδομών» (Α΄ 231), στο άρθρο 1 όρισε ότι εντός της «ζώνης» των πόλεων κ.λπ. [βλ. άρθ. 14 και 17 του ν.δ. της 17.7.1923] επιτρέπεται η ανέγερση μόνον ορισμένων ειδικών κτιρίων (βιομηχανικές και αγροτοκτηνοτροφικές εγκαταστάσεις, νοσοκομεία, ξενοδοχεία κ.λπ.), στο δε άρθρο 5 παρ. 1, όπως συμπληρώθηκε με το άρθρο 1 π.δ. της 14-22.9.1960 (Δ΄ 133), όρισε ότι εκτός της ζώνης επιτρέπεται η ανέγερση μιας «ενιαίας οικοδομής» ανά γήπεδο υπό τους ειδικότερους όρους που καθορίζονται στην ίδια διάταξη, ήτοι αρτιότητα 4.000 τ.μ., μέγιστη κάλυψη 1/10 του γηπέδου και, κατ’ ανώτατο όριο, 300 τ.μ. ανά γήπεδο και απόσταση της οικοδομής από τα όρια του γηπέδου 15 μ. Περαιτέρω, στην παράγρ. 2 του ίδιου άρθρου 5 ορίσθηκε ότι παρέκκλιση από τον κανόνα της ανεγέρσεως μιας οικοδομής ανά γήπεδο επιτρέπεται μόνο για βιομηχανικές και γεωργοκτηνοτροφικές εγκαταστάσεις. Στο άρθρο 6 ορίσθηκε ότι επί των εκτός σχεδίου οικοπέδων που ευρίσκονται παρά τις εθνικές, επαρχιακές και δημοτικές ή κοινοτικές οδούς επιτρέπεται η ανέγερση ανά μίας σειράς εξοχικών οικοδομών [δηλ. μίας οικοδομής ανά οικόπεδο εκατέρωθεν των οδών] βάσει των διατάξεων περί κατασκευής και συντηρήσεως οδών. Στο δε άρθρο 7 παρ. 3 ορίσθηκε ότι «3. Προκειμένου περί ανεγέρσεως οικοδομών επί οικοπέδων κειμένων εκτός της ζώνης, η [επί της εφαρμογής του σχεδίου] Υπηρεσία υποχρεούται να αναγράφη εν τη αδεία ότι η ανέγερσις δευτέρας ανεξαρτήτου οικοδομής επί ενός και του αυτού οικοπέδου, ως και η επέκτασις της επιτρεπόμενης μιας τοιαύτης, πέραν των επιτρεπομένων ορίων, κατά παράβασιν των διατάξεων του άρθρου 5, συνεπάγεται την κατεδάφισιν τούτων ως αυθαιρέτων και την ποινικήνδίωξιν των ιδιοκτητών βάσει των σχετικώς κειμένων διατάξεων». Με τις διατάξεις του ανωτέρω άρθρου 5 του π.δ/τος του 1928 ετέθη ο κανόνας της ανεγέρσεως μιας οικοδομής προοριζομένης για κατοικία, δηλαδή ενός αυτοτελούς λειτουργικώς και κατά προορισμό κτιρίου κατοικίας, ανά γήπεδο σε περιοχές εκτός σχεδίου πόλεως προς το σκοπό της διαφυλάξεως του αγροτικού χαρακτήρα των περιοχών αυτών (βλ. ΣΕ 1800, 1801/1977 Ολομ.). Ο εν λόγω κανόνας ίσχυσε παγίως μέχρι την έκδοση του β.δ. της 3-12.9.1964 (Δ΄ 141), με το άρθρο μόνο του οποίου αντικαταστάθηκε η παρ. 1 του άρθ. 6 του δ/τος του 1928, όπως το άρθρο αυτό είχε αντικατασταθεί και ίσχυε μέχρι τότε, και επετράπη η ανέγερση περισσότερων οικοδομών στο αυτό γήπεδο, επί της αυτής σειράς, υπό ορισμένους ειδικότερους όρους και περιορισμούς δομήσεως [βλ. εδάφιο τελευταίο της παρ. 1 του εν λόγω άρθρου 6, όπως το εδάφιο αυτό αντικαταστάθηκε με το άρθ. μόνο του β.δ. της 7-16.3.1970 (Δ΄ 50)]. Στη συνέχεια, λόγω καταστρατηγήσεων εξ αιτίας της ανεγέρσεως πολυκατοικιών και «ομάδων κατοικιών» σε γήπεδα εκτός σχεδίου πόλεως κατά παράβαση των άρθρων 5 και 6 παρ. 1 και 3 του π.δ/τος της 23.10-4.11.1928, επιχειρήθηκε η «νομιμοποίησή» των εν λόγω κατασκευών με το άρθρο 4 του π.δ. της 28.9-4.10.1976 (Δ΄ 307) υπό ορισμένους όρους, μεταξύ των οποίων να «Αποκτήσουν τα συγκροτήματα στοιχειώδη πολεοδομικήνδιαμόρφωσιν» (περίπτ. 3), πλην όμως με την απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας 2998/1978 η ρύθμιση αυτή κρίθηκε ανίσχυρη ως κειμένη εκτός της εξουσιοδοτήσεως των άρθρων 9, 14 και 17 του ν.δ. 17.7.1923, όπως, άλλωστε, είχε επισημανθεί από το Δικαστήριο κατά την επεξεργασία του σχετικού σχεδίου διατάγματος (βλ. ΠΕ 628/1976). Ακολούθως, ο κανόνας της ανεγέρσεως μιας οικοδομής ανά γήπεδο εκτός σχεδίου πόλεως, εισήχθη εκ νέου με το π.δ. της 6-17.10.1978 «Περί καθορισμού όρων και περιορισμών δομήσεως των γηπέδων των κειμένων εκτός των ρυμοτομικών σχεδίων των πόλεων και εκτός των ορίων των νομίμως υφισταμένων προ του έτους 1923 οικισμών» (Δ΄ 538), το οποίο αντικατέστησε το π.δ. της 23.10-4.11.1928, και το οποίο στο άρθρο 10 με τίτλο «Κατοικία» όρισε τα εξής: «1. Προκειμένου δια την ανέγερσιν κατοικιών εφαρμόζονται και οι ακόλουθοι ειδικοί όροι και περιορισμοί δομήσεως, πλην των εν άρθρω 1 του παρόντος αναφερομένων: α) Επί του γηπέδου επιτρέπεται η ανέγερσις μιας μόνον οικοδομής. β) Η μεγίστη επιτρεπομένη επιφάνεια της οικοδομής δεν επιτρέπεται να υπερβαίνη τα 200 τετραγωνικά μέτρα ανεξαρτήτως της επιφανείας του γηπέδου.».

11. Επειδή, με τα άρθρα 2 έως 7 του προαναφερθέντος π.δ. της 11.6-4.7.1980 καθορίζονται όροι και περιορισμοί δομήσεως των παραδοσιακών οικισμών του Πηλίου, στο άρθρο δε 8 αυτού ορίζεται ότι: «1. Όροι και περιορισμοί δομήσεως διά την εκτός των ορίων των εν άρθρω 1 του παρόντος οικισμών αλλ’ εντός των διοικητικών ορίων των δήμων ή κοινοτήτων, εις τους οποίους υπάγονται ούτοι, περιοχήν ισχύουν οι προβλεπόμενοι διά του από 6.10.78 Π.Δ/τος “περί καθορισμού όρων και περιορισμών δομήσεως των γηπέδων των κειμένων εκτός των ρυμοτομικών σχεδίων των πόλεων και εκτός των ορίων των νομίμως υφισταμένων προ του έτους 1923 οικισμών” (ΦΕΚ 538 Δ/78) ... 2. Διά την αυτήν ως άνω περιοχήν ισχύουν αι διατάξεις των άρθρων 3, 5 και αι παρ. 1, 2, 3 του άρθρου 6 του παρόντος. 3. Η Ε.Ε.Α.Ε. δύναται κατά την κρίσιν της να επιφέρη μικράς αλλαγάς, διά λόγους λειτουργικούς. …». Από το συνδυασμό των ανωτέρω διατάξεων με τις διατάξεις του άρθρου 10 παράγρ. 1 περίπτ. α΄ του π.δ. της 6-17.10.1978 που παρατίθεται στην προηγούμενη σκέψη, προκύπτει ότι το π.δ. της 11.6-4.7.1980, προς το σκοπό της προστασίας και της διαφύλαξης της φυσιογνωμίας των οικισμών του Πηλίου και του περιβάλλοντος αυτούς χώρου, υπήγαγε τη δόμηση στην εκτός σχεδίου και εκτός των οικισμών περιοχή αυτού σε αυστηρό καθεστώς και επέτρεψε την ανέγερση μιας μόνο οικοδομής ανά γήπεδο στην εν λόγω περιοχή, σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 10 παράγρ. 1 περίπτ. α΄ του π.δ. της 6-17.10.1978, στην οποία, όπως ίσχυε τότε, παραπέμπει το άρθρο 8 του π. δ. της 11.6-4.7.1980 και η οποία κρίθηκε από τον κανονιστικό νομοθέτη ότι συνάδει προς τη φυσιογνωμία του Πηλίου και ότι δεν αντιστρατεύεται το σκοπό της προστασίας των οικισμών του, στον οποίο απέβλεψε το ειδικό αυτό διάταγμα. Και ναι μεν, μεταγενεστέρως, οι περιπτ. α΄ και β΄ της παραγρ. 1 του άρθρου 10 του π.δ. της 6-17.10.1978 αντικαταστάθηκαν με το άρθρο 3 του π.δ. της 31.7-6.8.1981 (Δ' 412), με το οποίο επετράπη, υπό ορισμένες προϋποθέσεις και κατόπιν γνώμης της ΕΕΑΕ, η ανέγερση περισσότερων οικοδομών στο αυτό γήπεδο, η ρύθμιση δε αυτή επαναλήφθηκε στο μεταγενέστερο π.δ. της 24-31.5.1985 (Δ΄ 270), με το άρθ. 10 του οποίου καταργήθηκε το άρθρο 10 του π.δ. της 6-17.10.1978, και συγκεκριμένα στο άρθρο 6 παρ. 1 παρ. α΄ του τελευταίου αυτού διατάγματος, όπως το άρθρο αυτό τροποποιήθηκε με το άρθρο 10 παρ. 5 του ν. 3212/2003 (Α΄ 308), οι νεώτερες όμως αυτές διατάξεις, ανεξαρτήτως αν είναι σύμφωνες με τις διατάξεις που παρατίθενται στην 7η και την 8η σκέψη και αν είναι νόμιμες καθ’ εαυτές, από την άποψη αν επιφέρουν επιδείνωση του καθεστώτος των εκτός σχεδίου περιοχών (βλ. ΠΕ 821/1981, παρατηρ. 5 και 10), πάντως αφορούν κοινές εκτός σχεδίου πόλεως περιοχές της χώρας και δεν εφαρμόζονται σε περιοχές διεπόμενες από ειδικό προστατευτικό καθεστώς, όπως αυτή του Πηλίου, το οποίο θεσπίστηκε κατ’ εκτίμηση των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών των περιοχών αυτών και για το οποίο, πάντως, ουδεμία πρόβλεψη περιέχεται στις γενικές για τις εκτός σχεδίου περιοχές διατάξεις των π. δ. της 31.7 – 6.8.1981 και της 24.31 – 5.1985. Αντίθετη, άλλωστε, εκδοχή, κατά την οποία το π.δ. της 11.6-4.7.1980 θα παρέπεμπε στις διατάξεις του π.δ. της 6-17.10.1978 ή εν γένει στις διατάξεις περί εκτός σχεδίου δομήσεως, όπως αυτές εκάστοτε ισχύουν, αντίκειται στον σκοπό της θεσπίσεως ειδικού καθεστώτος προστασίας, αφού θα οδηγούσε σε εξομοίωση της προστατευόμενης περιοχής με τις κοινές εκτός σχεδίου περιοχές της χώρας (πρβλ. ΣΕ 3077, 3844/ 2006), και, επιπροσθέτως, θα επέφερε υποβάθμιση του καθεστώτος προστασίας που θεσπίστηκε με ειδικές ρυθμίσεις για ορισμένες ευαίσθητες από περιβαλλοντική άποψη περιοχές της Χώρας και, ως εκ τούτου, θα συνιστούσε παράβαση της συνταγματικής (άρθ. 24 παρ. 2) απαγορεύσεως επιδεινώσεως του οικιστικού περιβάλλοντος των προστατευόμενων περιοχών (ΣΕ 3077/2006). Περαιτέρω, ως οικοδομή «κατοικίας» κατά την έννοια της διατάξεως του άρθρου 10 παρ. 1 του π.δ. της 6-17.10.1978 νοείται προδήλως η λειτουργικώς και κατά προορισμό αυτοτελής οικοδομή, που πρόκειται να στεγάσει μικρό αριθμό προσώπων, βασικά ένα νοικοκυριό (πρβλ. ΣΕ 1800, 1801/1977 Ολομ., 2310/1982). Τούτου παρέπεται ότι στην προστατευόμενη εκτός σχεδίου και εκτός οικισμών περιοχή του Πηλίου απαγορεύεται η ανέγερση «συγκροτημάτων κατοικιών», δηλαδή περισσότερων αυτοτελών κατοικιών εντός του αυτού γηπέδου, διότι αυτό οδηγεί εμμέσως στην ανεπίτρεπτη δημιουργία συνοικισμού εκεί όπου δεν υπάρχει η κατά νόμο έγκριση (πρβλ. ΣΕ 2310/1982, βλ. και 1800, 1801/ 1977 Ολομ.).

12. Επειδή, στην προκειμένη περίπτωση, από τα στοιχεία του φακέλου προκύπτουν τα εξής: Με την απόφαση 172710/5.3.2004 του Γενικού Γραμματέα του Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε. εγκρίθηκε η ένταξη της μελέτης Σ.Χ.Ο.Ο.Α.Π. του Δήμου Μουρεσίου στο ευρωπαϊκό πρόγραμμα «Περιβάλλον 2000 - 2006» και η χρηματοδότησή της από κοινοτικούς και εθνικούς πόρους, στη συνέχεια δε ο Δήμος Μουρεσίου με την υπ’ αριθ. 5664/8.10.2004 σύμβαση ανέθεσε στην εταιρεία «ΤΕΧΝΙΚΕΣ ΜΕΛΕΤΕΣ ΔΙΑΣΤΑΣΙΣ ΕΕ» την εκπόνηση μελέτης Σ.Χ.Ο.Ο.Α.Π. του Δήμου. Κατά την εκπόνηση της μελέτης διαπιστώθηκε από φορείς του Ν. Μαγνησίας και τον Δήμο ότι η αυξανόμενη ανέγερση «συγκροτημάτων» εξοχικών κατοικιών στην περιοχή του Πηλίου αλλοιώνει το φυσικό και το δομημένο περιβάλλον του, το οποίο υπάγεται σε ειδικό προστατευτικό καθεστώς. Ειδικότερα, όπως προκύπτει από την απόφαση 110/20.10.2005 του Νομαρχιακού Συμβουλίου Μαγνησίας με τίτλο «Τροποποίηση των όρων δόμησης των χαρακτηρισμένων παραδοσιακών οικισμών του Πηλίου (Συγκροτήματα κατοικιών)», και την 7154/6.9.2005 εισήγηση της Διεύθυνσης Χωροταξίας και Πολεοδομικών Εφαρμογών της Ν. Α. Μαγνησίας, που υιοθετήθηκε με την απόφαση αυτή, στην περιοχή του Πηλίου παρατηρείται τελευταία το ανησυχητικό φαινόμενο της ανέγερσης από εργολάβους, με το σύστημα της αντιπαροχής, οργανωμένων συγκροτημάτων κατοικιών εντός των παραδοσιακών οικισμών. Τα εν λόγω συγκροτήματα, λόγω της μεγάλης εκμετάλλευσης του ακινήτου που επιτυγχάνεται με την αξιοποίηση δυνατοτήτων που παρέχει [κατά την άποψη του Ν.Σ.] το ισχύον καθεστώς (όπως κατάτμηση των οικοπέδων, δόμηση περισσότερων κτιρίων σε κάθε οικόπεδο, εφαρμογή παρεκκλίσεων κ.λπ.) και της ακολουθούμενης πρακτικής (αυθαίρετη μετατροπή υπόγειων χώρων σε ισόγειους κ.λπ.), καταλήγουν στη δημιουργία πυκνοδομημένων μονάδων, οι οποίες, με τον όγκο, τη μορφολογία και τη δυναμική τους δεν εντάσσονται στο περιβάλλον, αλλά αποτελούν νησίδες στο σώμα του οικισμού και αλλοιώνουν τη φυσιογνωμία του Για τον λόγο αυτό κρίθηκε αναγκαία η τροποποίηση του ισχύοντος π.δ. της 11.6-4.7.1980, το οποίο, κατά την αντίληψη του Νομαρχιακού Συμβουλίου, δεν απαγορεύει την ανέγερση παρόμοιων συγκροτημάτων. Εξ άλλου, με την απόφαση 64/5.3.2007 του Δημοτικού Συμβουλίου Μουρεσίου με τίτλο «Απαγόρευση έκδοσης οικοδομικών αδειών για συγκροτήματα εξοχικών κατοικιών εντός και εκτός οικισμού» διαπιστώθηκε ότι υπάρχει μεγάλη πίεση για την έκδοση οικοδομικών αδειών συγκροτημάτων εξοχικών κατοικιών, τα οποία δημιουργούν προβλήματα και αλλοιώνουν το φυσικό και δομημένο περιβάλλον της περιοχής και ότι επιβάλλεται να κινηθεί η διαδικασία αναστολής χορήγησης οικοδομικών αδειών για την ανέγερση συγκροτημάτων εξοχικών κατοικιών εντός και εκτός των οικισμών του Δήμου μέχρι την οριστικοποίηση του Σ.Χ.Ο.Ο.Α.Π. (βλ. και έγγραφο 5143/3.8.2007 του Δήμου προς την Περιφέρεια Θεσσαλίας). Στη συνέχεια, με την απόφαση 1605/16.4.2007 του Γ.Γ.Π. Θεσσαλίας (ΦΕΚ ΤΑΑ 182/10. 5.2005) αποφασίσθηκε η κίνηση της διαδικασίας εκπονήσεως του Σ.Χ.Ο.Ο.Α.Π. του Δήμου Μουρεσίου. Κατόπιν τούτου το αίτημα του Δήμου για την επιβολή απαγορεύσεως οικοδομικών αδειών εισήχθη στο Περιφερειακό ΣΧΟΠ Θεσσαλίας. Στη σχετική από 28.9.2007 υπηρεσιακή εισήγηση, αφού περιγράφονται τα προβλήματα που προκαλούνται στο δομημένο περιβάλλον του Πηλίου από την ανέγερση συγκροτημάτων κατοικιών για εκμετάλλευση, αναφέρεται, μεταξύ άλλων, ότι στις 12.6.2007 παραδόθηκε το δεύτερο στάδιο της μελέτης του Σ.Χ.Ο.Ο.Α.Π., ότι η μελέτη προβλέπει τη μείωση του συντελεστή δομήσεως για τους οριοθετημένους οικισμούς, την κατάργηση των παρεκκλίσεων για την εκτός σχεδίου δόμηση, τη δόμηση α΄ και β΄ κατοικίας μόνο προς ιδία χρήση και όχι προς εκμετάλλευση και ότι η «έκδοση οικοδομικών αδειών συγκροτημάτων εξοχικών κατοικιών για εκμετάλλευση με το σύστημα της αντιπαροχής θα δημιουργήσει τετελεσμένα γεγονότα στην εξέλιξη της εκπονούμενης μελέτης Σ.Χ.Ο.Ο.Α.Π.», εν όψει δε τούτων προτείνεται η «αναστολή έκδοσης οικοδομικών αδειών κατασκευής συγκροτημάτων εξοχικών κατοικιών για εκμετάλλευση για ένα εξάμηνο από τη δημοσίευση της σχετικής απόφασης του Γ.Γ. στο ΦΕΚ». Το Περιφερειακό ΣΧΟΠ με την πράξη 101/2.10.2007 (Πρακτικό 16) υιοθέτησε την εισήγηση, θεωρώντας όμως ότι ο όρος «συγκρότημα εξοχικών κατοικιών» δεν είναι δόκιμος και δεν απαντάται στην κείμενη νομοθεσία, έκρινε ότι νομικώς αποδεκτός είναι ο όρος «κατοικία» και εν όψει τούτου γνωμοδότησε υπέρ της εξάμηνης αναστολής εκδόσεως οικοδομικών αδειών «κατοικίας». Εν όψει της γνωμοδοτήσεως αυτής εκδόθηκε η απόφαση 4558/16.10.2007 του Γ.Γ.Π. Θεσσαλίας (ΦΕΚ ΤΑΑΠΘ 484/5.11.2007), με την οποία απαγορεύθηκε για ένα εξάμηνο από τη δημοσίευση της πράξεως στην Ε.τ.Κ. η έκδοση οικοδομικών αδειών κτιρίων με χρήση «κατοικίας» σε όλη την περιοχή που καλύπτει το Σ.Χ.Ο.Ο.Α.Π. του Δήμου Μουρεσίου, με εξαίρεση τη χορήγηση αδειών και την εκτέλεση εργασιών επισκευής, αποκατάστασης και συντήρησης κτιρίων για λόγους υγιεινής και ασφάλειας. Από τις προπαρασκευαστικές εργασίες της αποφάσεως αυτής προκύπτει σαφώς ότι, ανεξαρτήτως της χρησιμοποιούμενης ορολογίας, η απαγόρευση που θεσπίζεται με την απόφαση αυτή αφορά την ανέγερση «συγκροτημάτων κατοικιών», δηλαδή περισσότερων της μιας αυτοτελών κατοικιών εντός του αυτού γηπέδου στην περιοχή του υπό κατάρτιση Σ.Χ.Ο.Ο.Α.Π. Ο ανωτέρω όρος, εξ άλλου, δεν είναι αδόκιμος, όπως εσφαλμένως υπέλαβε το Περιφερειακό ΣΧΟΠ Θεσσαλίας και υποστηρίζουν αβασίμως οι αιτούντες, δεδομένου ότι απαντάται στην πολεοδομική νομοθεσία και τη νομολογία [βλ. λ.χ. άρθρο 4 του π.δ. της 28.9-4.10.1976 περί τροποποιήσεως του π.δ. της 23.10-4.11.1928 (Δ΄ 407), άρθρο 10 παράγρ. 5 του π.δ. της 6-17.10.1978, ΠΕ 628/1976, ΣΕ 2998/1978, βλ. και ΣΕ 828/2009, 4328/2005 7μ., 4220/2005 κ.λπ.], αποδίδει δε την ισχύουσα απαγόρευση ανεγέρσεως περισσότερων αυτοτελών κατοικιών εντός του αυτού ακινήτου στην περιοχή του Πηλίου.

13. Επειδή, η επίμαχη απαγόρευση ανέγερσης συγκροτημάτων κατοικιών στην εκτός σχεδίου περιοχή του Πηλίου, η οποία θεσπίζεται με τις ειδικές διατάξεις των άρθρων 8 του π.δ. της 11.6-4.7.1980 και 10 του π.δ. της 6-17.10.1978, όπως ίσχυε αρχικά, αποβλέπει σε σκοπό δημοσίου συμφέροντος, δηλαδή στην προστασία του φυσικού περιβάλλοντος και του τοπίου που περιβάλλει τους παραδοσιακούς οικισμούς του Πηλίου, επιβάλλεται με γενικά και αντικειμενικά κριτήρια και δεν πλήττει τον πυρήνα της ιδιοκτησίας, δεδομένου ότι αφορά εκτός σχεδίου περιοχή, η οποία κατά τα εκτεθέντα δεν προορίζεται κατ’ αρχήν για οικιστική εκμετάλλευση, υπάγεται δε σε ιδιαίτερο προστατευτικό καθεστώς, ενώ δεν αποκλείει την εκμετάλλευση των κειμένων στην περιοχή αυτή ακινήτων σύμφωνα με τον προορισμό τους, αφού επιτρέπει πάντως και την περιορισμένη δόμηση, υπό όρους που συνάδουν με τον χαρακτήρα της περιοχής. Η αυτή ρύθμιση, εξ άλλου, συμπορεύεται ήδη με «κατεύθυνση-επιλογή» του εγκριθέντος με την απόφαση 25292/25.6.2003 της Υπουργού ΠΕΧΩΔΕ (Β΄ 1484) Περιφερειακού Πλαισίου Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης Περιφέρειας Θεσσαλίας, συνισταμένη στον περιορισμό/κατάργηση της εκτός σχεδίου δόμησης ιδίως σε περιοχές της Θεσσαλίας που υφίστανται έντονες αναπτυξιακές πιέσεις, όπως το Πήλιο (βλ. άρθρο 3 παράγρ. Γ περιπτ. Γ.2.4.1 και Γ.2.4.2 της αποφάσεως αυτής), κατεύθυνση προς την οφείλει να εναρμονίζεται το Σ.Χ.Ο.Ο.Α.Π., σύμφωνα με το άρθρο 9 παράγρ. 1 του ν. 2742/1999 «Χωροταξικός σχεδιασμός και αειφόρος ανάπτυξη ...» (Α΄ 207). Εν όψει τούτων, η επίμαχη ρύθμιση ευρίσκει έρεισμα στις μνημονευόμενες στην 6η σκέψη εξουσιοδοτικές διατάξεις, ερμηνευόμενες στο πλαίσιο των επιταγών που απορρέουν από τα άρθρα 24 παρ. 1, 2 και 6 του Συντάγματος, και δεν αντίκειται στα άρθρα 5 παράγρ. 1 και 17 αυτού, τα οποία προστατεύουν την οικονομική και επιχειρηματική ελευθερία και την ιδιοκτησία, αντιστοίχως (πρβλ. ΣΕ 982/2005, 3067/2001 7μ.), ούτε στην αρχή της αναλογικότητας, ούτε στο άρθ. 1 του Πρώτου προσθέτου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ [ν.δ. 53/1974 (Α΄ 256), πρβλ. ΣΕ 2606/2005 7μ. κ.ά.], ούτε σε άλλη αυξημένης τυπικής ισχύος διάταξη, οι δε αντίθετοι λόγοι ακυρώσεως πρέπει να απορριφθούν ως αβάσιμοι.

14. Επειδή, στην προκειμένη περίπτωση, με δύο από 24.10.2007 αιτήσεις της η πρώτη αιτούσα κοινοπραξία ζήτησε την έκδοση οικοδομικών αδειών για την ανέγερση δύο «Συγκροτημάτων Εξοχικών Κατοικιών» (Ι και ΙΙ), αποτελουμένων από τέσσερις ανεξάρτητες ισόγειες κατοικίες με υπόγειο το κάθε ένα, σε δύο γήπεδα εμβαδού 2.517,16 και 4.159,06 τ.μ., αντιστοίχως, στην εκτός σχεδίου και εκτός ορίων οικισμού θέση «Βρύση Καλογήρου» της περιφέρειας του Αγίου Ιωάννη του Δήμου Μουρεσίου. Στα αντίστοιχα, από Οκτωβρίου 2007, διαγράμματα κάλυψης του πολιτικού μηχανικού Π. Τσούση, αναγράφονται ως όροι δόμησης οι καθοριζόμενοι με το π.δ. της 24.5.1985 (Δ΄ 270), όπως τροποποιήθηκε με τον ν. 3212/2003 (Α΄ 308), ενώ στις αντίστοιχες από 24.10.2007 αιτιολογικές εκθέσεις του ίδιου μηχανικού, αφού περιγράφονται συνοπτικά τα προς ανέγερση κτίρια των δύο συγκροτημάτων, αναφέρεται συμπερασματικά ότι η τοποθέτησή τους εντός των γηπέδων, η μορφολογία και τα υλικά κατασκευής τους δεν βλάπτουν το περιβάλλον που είναι ιδιαιτέρου φυσικού κάλλους. Η αρχιτεκτονική μελέτη των εν λόγω συγκροτημάτων εγκρίθηκε με το πρακτικό 44/31.10.2007 (θέματα 28 και 29) της Ε.Π.Α.Ε. της Ν. Α. Μαγνησίας, αντιστοίχως, στο οποίο αναγράφεται απλώς η λέξη «Εγκρίνεται», κατόπιν δε τούτου εκδόθηκαν οι οικοδομικές άδειες 618 και 619/5. 11.2007 της Δ/νσης Πολεοδομίας της Ν.Α. Μαγνησίας, με τις οποίες επετράπη η ανέγερση των συγκροτημάτων. Οι οικοδομικές αυτές άδειες ανακλήθηκαν με την προσβαλλόμενη πράξη κατ’ επίκληση της αποφάσεως 4558/16.10.2007 του Γ.Γ.Π., με την οποία απαγορεύθηκε η ανέγερση συγκροτημάτων κατοικιών για ένα εξάμηνο στην προστατευόμενη περιοχή του Πηλίου, σύμφωνα με ρητή επιφύλαξη που είχε τεθεί στο σώμα των ανακληθεισών αδειών. Όπως όμως εκτέθηκε σε προηγούμενη σκέψη, η απαγόρευση ανέγερσης περισσότερων κατοικιών σε εκτός σχεδίου γήπεδα της περιοχής του Πηλίου, η οποία θεσπίζεται με τις ειδικές διατάξεις των άρθρων 8 του π.δ. της 11.6-4.7.1980 και 10 του π.δ. της 6-17.10.1978, όπως ίσχυε αρχικά, είναι πάγια και όχι προσωρινή, περαιτέρω δε είναι νόμιμη και δεν αντίκειται σε καμία διάταξη αυξημένης τυπικής ισχύος. Επομένως οι ανωτέρω οικοδομικές άδειες, για την έκδοση των οποίων ελήφθησαν υπ’ όψη οι γενικές διατάξεις του π.δ. της 24-31.5.1985, όπως ισχύει, ήσαν παράνομες και για τον λόγο αυτό νομίμως ανακλήθηκαν με την προσβαλλόμενη πράξη, αν και με διαφορετική αιτιολογία (πρβλ. ΣΕ 1851/2009, 2855/2003 Ολομ., 4504/2009 7μ., 965/2003). Συνεπώς οι λόγοι με τους οποίους προβάλλονται τα αντίθετα είναι απορριπτέοι ως αβάσιμοι, ενώ είναι απορριπτέοι ως αλυσιτελείς οι λόγοι με τους οποίους πλήττεται η αιτιολογία της προσβαλλόμενης πράξεως και αμφισβητείται η νομιμότητα της κανονιστικής αποφάσεως 4558/16.10.2007 του Γ.Γ.Π. Θεσσαλίας από άλλες απόψεις, και ειδικότερα από την άποψη αν η ανωτέρω κανονιστική απόφαση είχε λάβει νόμιμη υπόσταση κατά τον χρόνο εκδόσεως της προσβαλλομένης εκ του ότι το οικείο ΦΕΚ τέθηκε στη διάθεση του κοινού μεταγενεστέρως. Τούτο δε ανεξαρτήτως της συνδρομής άλλων πλημμελειών κατά την έκδοση των επίμαχων οικοδομικών αδειών, συναπτομένων ιδίως με την πληρότητα του ασκηθέντος από την ΕΠΑΕ ελέγχου της συμβατότητας των υπό ανέγερση κατασκευών με το προστατευόμενο περιβάλλον της περιοχής, κατ’ άρθ. 3 παρ. 1 [άρθ. 2 παρ. 1.β΄ του ν. 2831/2000 (Α΄ 140), 8 παρ. 6 ν. 3044/2002 (Α΄ 192)], 3 και 4 και 28 παρ. 2 [άρθ. 23 παρ. 1 ν. 2831/2000] και 4 του ΓΟΚ 1985, ν. 1577/1985, και άρθ. 1 παρ. 6 περίπτ. ε΄ της αποφ. 31252/1530/

20.5.1987 του Υπουργού ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε. (Δ΄ 482), όπως η περίπτ. ε΄ τροποποιήθηκε με την κ.υ.α. 28743/364/3.3.1989 (Β΄ 187) - (βλ. ΣΕ 1055/1998, 2437/2008 κ.ά.].

15. Επειδή, οι αιτούντες προβάλλουν ότι παραβιάζεται η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης εκ του ότι η Διοίκηση, μέχρι τη δημοσίευση της κανονιστικής αποφάσεως 4558/16.10.2007, παρελάμβανε φακέλους και εξέδιδε οικοδομικές άδειες για την ανέγερση συγκροτημάτων κατοικιών στην επίμαχη περιοχή, δημιουργώντας την πεποίθηση ότι δεν θα προβεί στη λήψη του επίμαχου μέτρου. Ο λόγος αυτός, ανεξαρτήτως του ότι ερείδεται στην εσφαλμένη εκδοχή ότι η επίμαχη απαγόρευση θεσπίσθηκε το πρώτον με την ανωτέρω κανονιστική απόφαση του Γ.Γ.Π., είναι απορριπτέος εν πάση περιπτώσει ως αβάσιμος, διότι η επίμαχη ρύθμιση, η οποία αποβλέπει στον έλεγχο της δομήσεως σε περιοχή ειδικής προστασίας χάριν της διατήρησης της φυσιογνωμίας της, είναι δημοσίας τάξεως και θάλπει σκοπό γενικότερου κοινωνικού συμφέροντος, και επομένως η Διοίκηση νομίμως ανακάλεσε τις επίμαχες άδειες, που χορηγήθηκαν κατά παράβαση αυτής, και αν ακόμη η τηρηθείσα από αυτήν τακτική ως προς την εφαρμογή των κρίσιμων διατάξεων σε άλλες περιπτώσεις ήταν διαφορετική (πρβλ. ΣΕ 1800-01/1977 Ολομ.).

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

Δ ι ά τ α ύ τ α

Απορρίπτει την κρινόμενη αίτηση,

Διατάσσει την κατάπτωση του παραβόλου και

Επιβάλλει στους αιτούντες να καταβάλουν στην καθ’ ης Ν. Α. Μαγνησίας, που παρέστη ενώπιον της πενταμελούς συνθέσεως του Τμήματος, το ποσό των τετρακοσίων εξήντα (460) ευρώ ως δικαστική δαπάνη.

Η διάσκεψη έγινε στην Αθήνα στις 15 Ιουνίου 2010 και την 1η Οκτωβρίου 2012

 Ο Πρόεδρος του Ε´ Τμήματος Η Γραμματέας του Ε´ Τμήματος

και μετά την αποχώρησή της

 Κ. Μενουδάκος Π. Μερτζανάκη

και η απόφαση δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση στις 8 Σεπτεμβρίου 2014.

Αριθμός 2887/2014

ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ

ΤΜΗΜΑ Ε΄

 Οι παραδοσιακοί οικισμοί αποτελούν ουσιώδες στοιχείο της πολιτιστικής κληρονομιάς, η δε προστασία τους περιλαμβάνει την καταγραφή, αξιολόγηση και οριοθέτησή τους με προεδρικό διάταγμα, τον χαρακτηρισμό τους και τον καθορισμό ειδικών όρων και περιορισμών δομήσεως σε αυτούς, οι οποίοι αποσκοπούν στη διατήρηση και ανάδειξή τους χωρίς ν΄ αλλοιώνεται ή να υποβαθμίζεται ο χαρακτήρας τους και δεν επιτρέπεται να είναι δυσμενέστεροι εκείνους που ίσχυαν προηγουμένως. Η προστασία αυτή εκτείνεται και στην περιμετρική ζώνη των οικισμών, η οποία είναι απαραίτητη για τη διαφύλαξη και ανάδειξη της φυσιογνωμίας τους. Η διάταξη του άρθ. 24 παρ. 2 Συντ. απευθύνει στον κοινό και κανονιστικό νομοθέτη επιταγές να ρυθμίσει την εξέλιξη των οικισμών βάσει ορθολογικού πολεοδομικού σχεδιασμού, δηλ. σχεδιασμού, ο οποίος τελείται σύμφωνα με τις αρχές της πολεοδομικής επιστήμης και διαφυλάσσει την ιδιομορφία και εν γένει φυσιογνωμία κάθε περιοχής, ώστε να εξασφαλίζονται οι καλύτεροι όροι διαβιώσεως εντός των οικισμών. Νέα κτήρια ανεγειρόμενα εντός χαρακτηρισμένου παραδοσιακού οικισμού πρέπει να εντάσσονται στο οικιστικό περιβάλλον και ειδικότερα η ογκοπλαστική μορφή τους πρέπει να συνάδει με τα παραδοσιακά πρότυπα ως προς τη σύνθεση, την κλίμακα και τις αναλογίες των όγκων, σύμφωνα με γενικό κανόνα του πολεοδομικού δικαίου, κατά τον οποίο κάθε νέο κτήριο πρέπει να ικανοποιεί τις απαιτήσεις της αισθητικής και να εντάσσεται αρμονικά στο φυσικό και οικιστικό περιβάλλον. Στους χαρακτηρισμένους παραδοσιακούς οικισμούς του Πηλίου το παραδοσιακό πρότυπο δόμησης συνίσταται στην ανέγερση σε κάθε ιδιοκτησία ενός κτηρίου κύριας κατοικίας και των τυχόν βοηθητικών κτηρίων αυτής, όχι δε περισσοτέρων αυτοτελών κτηρίων κατοικίας με το σύστημα της διηρημένης ιδιοκτησίας, το οποίο είναι ξένο και ασύμβατο με τα παραδοσιακά πρότυπα της περιοχής αυτής. Με τα κατ΄ άρθ. 79 παρ. 6 του ΓΟΚ/1973 εκδιδόμενα διατάγματα μπορούν να επιβάλλονται όροι και περιορισμοί δομήσεως και να καθορίζονται χρήσεις ακινήτων διαφορετικοί από αυτούς που προβλέπει ο ΓΟΚ, σε οικισμούς ή τμήματά τους, που χαρακτηρίζονται ως παραδοσιακοί. Οι ειδικοί αυτοί όροι, περιορισμοί δόμησης και χρήσεις πρέπει να τελούν σε άμεση συνάρτηση με την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος, τη διατήρηση και ανάδειξη του ιδιαιτέρου πολεοδομικού, αισθητικού, ιστορικού, λαογραφικού και αρχιτεκτονικού χαρακτήρα των παραδοσιακών οικισμών και να δικαιολογούνται με συγκεκριμένους λόγους από τα στοιχεία, στα οποία στηρίχθηκε η έκδοση του οικείου διατάγματος. Mετά την κίνηση της διαδικασίας συντάξεως μελέτης ΣΧΟΟΑΠ, με απόφαση του Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας μπορεί να αναστέλλεται η χορήγηση οικοδομικών αδειών και η εκτέλεση οικοδομικών εργασιών σε όλη την περιοχή, την οποία καλύπτει το ΣΧΟΟΑΠ ή σε τμήμα της, για ένα εξάμηνο, το οποίο μπορεί να παραταθεί, εφ΄ όσον συντρέχει περίπτωση, για ένα ακόμη εξάμηνο. Η αναστολή μπορεί να αφορά όλες τις χρήσεις των ακινήτων ή ορισμένες, οι οποίες ενδέχεται να δημιουργήσουν καταστάσεις, που θα παρεμποδίσουν την εφαρμογή του ΣΧΟΟΑΠ και εφ΄ όσον από τα στοιχεία του φακέλου προκύπτουν οι πολεοδομικοί λόγοι, που επιβάλλουν τη συγκεκριμένη επιλογή. Αν ανακύψει σχετική ανάγκη μεταγενεστέρως, δύναται να εκδοθεί νέα πράξη αναστολής για χρήσεις, οι οποίες δεν περιλαμβάνονται στην προηγούμενη αναστολή. Κατά τον έλεγχο νομιμότητας του μέτρου της αναστολής δεν εξετάζονται οι ειδικότερες ρυθμίσεις του σχεδιαζομένου ΣΧΟΟΑΠ, το ζήτημα δε αυτό θ΄ αποτελέσει ενδεχομένως αντικείμενο εξετάσεως στη δίκη επί ευθείας προσβολής του ΣΧΟΟΑΠ. Ελέγχεται όμως η νομιμότητα της αποφάσεως περί αναστολής εκδόσεως οικοδομικών αδειών ως προς τους όρους, υπό τους οποίους επιβάλλεται το μέτρο της αναστολής, όπως οι χρήσεις που εμπίπτουν στο μέτρο ή εξαιρούνται της αναστολής

 Πρόεδρος: Κ. Μενουδάκος, Αντιπρόεδρος ΣτΕ
Εισηγητής: Θ. Αραβάνης, Πάρεδρος ΣτΕ
Δικηγόροι: Χ. Διβάνη, Πάρεδρος ΝΣΚ
Γ. Καλτσογιάννης

1. Επειδή με την απόφαση 1605/16.4.2007 του Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας (ΓΓΠ) Θεσσαλίας (ΦΕΚ ΤΑΑ 182/10.5.2007) κινήθηκε η διαδικασία εκπονήσεως ΣΧΟΟΑΠ στην περιφέρεια του Δήμου Μουρεσίου Ν. Μαγνησίας, στη συνέχεια δε με την απόφαση 4558/16.10.2007 του ιδίου οργάνου (ΦΕΚ ΤΑΑ 484/5.11.2007) ανεστάλη για ένα εξάμηνο, σύμφωνα με τα άρθ. 5 Ν 2508/1997 και 4 Ν 1337/1983, η έκδοση οικοδομικών αδειών για την ανέγερση κτιρίων με χρήση «κατοικίας» και ειδικότερα «συγκροτημάτων κατοικιών» για όλη την περιοχή, για την οποία είχε ήδη αρχίσει η εκπόνηση του ΣΧΟΟΑΠ του ανωτέρω Δήμου. Με την κρινομένη αίτηση … οι δύο πρώτοι αιτούντες και η τρίτη των αιτούντων κοινοπραξία, αποτελούμενη από τους δύο πρώτους, ζητούν την ακύρωση της τελευταίας αποφάσεως του ΓΓΠ. […]

7. […] Από τον συνδυασμό των διατάξεων αυτών [15] προκύπτει ότι μετά την κίνηση της διαδικασίας συντάξεως μελέτης ΣΧΟΟΑΠ μπορεί με απόφαση του Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας να αναστέλλεται η χορήγηση οικοδομικών αδειών και η εκτέλεση οικοδομικών εργασιών είτε σε όλη την περιοχή που καλύπτει το ΣΧΟΟΑΠ είτε σε τμήμα της, για ένα εξάμηνο, το οποίο μπορεί να παραταθεί, εφ΄ όσον συντρέχει περίπτωση, για ένα ακόμη εξάμηνο. Μοναδική προϋπόθεση, κατά την έννοια των ίδιων διατάξεων, για την επιβολή αναστολής οικοδομικών εργασιών και χορήγησης οικοδομικών αδειών για το πρώτο εξάμηνο είναι η κίνηση της ανωτέρω διαδικασίας (πρβλ. ΣτΕ 3996/1985, 3299/1984). Από τις ίδιες διατάξεις συνάγεται ότι η αναστολή μπορεί να αφορά είτε όλες τις χρήσεις των ακινήτων, είτε ορισμένες χρήσεις, οι οποίες εν όψει των συνθηκών που επικρατούν στην περιοχή, ενδέχεται να δημιουργήσουν καταστάσεις που θα παρεμποδίσουν την εφαρμογή του ΣΧΟΟΑΠ, εφ΄ όσον στην περίπτωση αυτή από τα στοιχεία του φακέλου προκύπτουν οι πολεοδομικοί λόγοι που επιβάλλουν τη συγκεκριμένη επιλογή (πρβλ. ΣτΕ 2662/2001). Εφ΄ όσον δε ανακύψει σχετική ανάγκη μεταγενεστέρως, δύναται να εκδοθεί νέα πράξη αναστολής για χρήσεις που δεν περιλαμβάνονται στην προηγούμενη αναστολή. Τέλος, κατά την έννοια των αυτών διατάξεων, δεν εξετάζονται κατ΄ αρχήν, κατά τον έλεγχο της νομιμότητας του μέτρου της αναστολής, οι ειδικότερες ρυθμίσεις του σχεδιαζόμενου ΣΧΟΟΑΠ, το ζήτημα δε αυτό θα αποτελέσει ενδεχομένως αντικείμενο εξετάσεως στη δίκη επί ευθείας προσβολής του ΣΧΟΟΑΠ (πρβλ. ΣτΕ 3632/2007, 3244/2005 κ.ά.). Ελέγχεται όμως η νομιμότητα της αποφάσεως περί αναστολής εκδόσεως οικοδομικών αδειών ως προς τους όρους, υπό τους οποίους επιβάλλεται το μέτρο της αναστολής, όπως είναι οι χρήσεις που εμπίπτουν στο μέτρο αυτό ή εξαιρούνται της αναστολής.

8. […] [16] Με τις διατάξεις της παρ. 1 και 6 του ανωτέρω άρθ. 24 Συντ. το φυσικό και το πολιτιστικό περιβάλλον, στοιχείο του οποίου αποτελούν τα μνημεία, οι παραδοσιακές περιοχές και τα παραδοσιακά στοιχεία, ανήχθη σε αυτοτελώς προστατευόμενο αγαθό και επιβλήθηκε στο Κράτος η υποχρέωση να λαμβάνει προληπτικά και κατασταλτικά μέτρα για την προστασία του, σύμφωνα με την αρχή της αειφορίας, παρεμβαίνοντας, στον αναγκαίο βαθμό, στην οικονομική ή άλλη ατομική ή συλλογική δραστηριότητα (ΣτΕ Ολ 613/2002, ΣτΕ 2500/2009, 1413/2003 7μ. κ.ά.). Οι επιβαλλόμενοι για την προστασία του περιβάλλοντος περιορισμοί, που ρυθμίζονται αποκλειστικώς από το άρθ. 24 Συντ., μπορεί να έχουν ευρύτερο περιεχόμενο από τους γενικούς περιορισμούς της ιδιοκτησίας, τους οποίους επιτρέπει το άρθ. 17 Συντ. (ΣτΕ Ολ 613/2002, 1097/1987, ΣτΕ 1455/2004, 2602/2000 κ.ά.), δύναται δε να εξικνούνται και μέχρι την ολοσχερή απαγόρευση της δομήσεως σε περιοχές, στις οποίες η ιδιαίτερη φύση τους και η εξυπηρέτηση των ως άνω σκοπών το επιβάλλουν (ΣτΕ 3606/2007, 2606/2005 7μ. κ.ά.). Ειδικά για τους παραδοσιακούς οικισμούς, οι οποίοι αποτελούν ουσιώδες στοιχείο της πολιτιστικής κληρονομιάς, η προστασία περιλαμβάνει την καταγραφή, την αξιολόγηση και την οριοθέτησή τους, η οποία γίνεται μόνο με πδ/γμα (ΣτΕ 2072/1997 7μ., 1712/1998), τον χαρακτηρισμό τους ως παραδοσιακών και τον καθορισμό ειδικών όρων και περιορισμών δομήσεως, που αποσκοπούν στη διατήρηση και ανάδειξή τους χωρίς να αλλοιώνεται ή να υποβαθμίζεται ο χαρακτήρας τους, δεν επιτρέπεται να είναι δυσμενέστεροι για το περιβάλλον από τους όρους και περιορισμούς που ίσχυαν προηγουμένως (βλ. ΣτΕ Ολ 2526/2003, ΣτΕ 3303/2007, 3077/2006, 4392/1997 κ.ά.). Η ανωτέρω προστασία εκτείνεται και στην περιμετρική ζώνη των οικισμών, η οποία είναι απαραίτητη για τη διαφύλαξη και ανάδειξη της φυσιογνωμίας τους (ΣτΕ Ολ 2526/2003, ΣτΕ 3077, 3844/2006 κ.ά.). Εξ άλλου, με την παρ. 2 του άρθ. 24 Συντ., το οικιστικό περιβάλλον έχει αναχθεί σε συνταγματικά προστατευόμενη αξία. Η διάταξη αυτή απευθύνει στον κοινό και κανονιστικό νομοθέτη επιταγές να ρυθμίσει την εξέλιξη των οικισμών βάσει ορθολογικού πολεοδομικού σχεδιασμού, δηλ. σχεδιασμού, ο οποίος τελείται σύμφωνα με τις αρχές της πολεοδομικής επιστήμης και διαφυλάσσει την ιδιομορφία και την εν γένει φυσιογνωμία κάθε περιοχής, ώστε να εξασφαλίζονται οι καλύτεροι, κατά το δυνατόν, όροι διαβιώσεως εντός των οικισμών (ΣτΕ 1456/2005, 2526/2003, 2809/2002, 173/1998).

9. Επειδή το φυσικό και το δομημένο περιβάλλον του Πηλίου υπάγεται σε ιδιαίτερο καθεστώς προστασίας. Ειδικότερα με την απόφαση 10977/16.5.1967 του Υπουργού Προεδρίας Κυβερνήσεως (ΦΕΚ Β΄ 352), η οποία εκδόθηκε βάσει του ΚΝ 5351/1932 και του Ν 1469/1950, χαρακτηρίσθηκαν ως ιστορικά διατηρητέα μνημεία και τόποι παρουσιάζοντες ιδιαίτερο φυσικό κάλλος ή ενδιαφέροντες από αρχιτεκτονική ή ιστορική άποψη οι οικισμοί Τσαγκαράδα και Τρίκερι και τμήματα άλλων έξι οικισμών του Πηλίου. Στη συνέχεια, με την απόφαση Φ.31/24512/1858/3.5.1976 του Υπουργού Πολιτισμού και Επιστημών (ΦΕΚ Β΄ 652), η οποία εκδόθηκε βάσει των διατάξεων του Ν 1469/1950, το όρος Πήλιο, μαζί με τους οικισμούς του, χαρακτηρίσθηκε ως τόπος ιδιαιτέρου φυσικού κάλλους «διά την ιδιαιτέραν φυσιογνωμίαν του, την αφάνταστον ποικιλίαν χρωματικών εναλλαγών και τον έξοχον συνδυασμόν πυκνής βλαστήσεως και θέας προς την θάλασσαν» (παρ. 1), οι δε οικισμοί του Πηλίου χαρακτηρίσθηκαν ως «τόπ(οι) χρήζοντ(ες) ειδικής κρατικής προστασίας, καθ΄ ότι διατηρηθέντες αναλλοίωτοι από της εποχής της Τουρκοκρατίας, με τον μεγάλον αριθμόν αρχοντικών και παραδοσιακών οικιών, γραφικωτάτων πλατειών και δρομίσκων, συνθέτουν μοναδικήν εικόνα, ενθυμίζουν δε το πλούσιον εις ιστορίαν παρελθόν» (παρ. 2). Το θεσπισθέν με την ανωτέρω υπουργική απόφαση προστατευτικό καθεστώς διατηρήθηκε με το άρθ. 31 του Ν 1650/1986 (ΦΕΚ Α΄ 160), σύμφωνα με την παρ. 9 του οποίου ό,τι έχει κηρυχθεί και προστατεύεται, μεταξύ άλλων, ως τοπίο ιδιαιτέρου φυσικού κάλλους σύμφωνα με τις διατάξεις του Ν 1469/1950, εντάσσεται με προεδρικό διάταγμα στις κατηγορίες του άρθ. 18 παρ. 3 του ιδίου νόμου (ήτοι, όπως ο Ν 1650/1986 ίσχυε κατά τον κρίσιμο χρόνο εκδόσεως των ανακληθεισών αδειών, σε περιοχές απόλυτης προστασίας ή προστασίας της φύσης, εθνικά πάρκα, προστατευόμενους σχηματισμούς, τοπία και στοιχεία του τοπίου και περιοχές οικοανάπτυξης), σύμφωνα με τα κριτήρια του άρθ. 19 του ιδίου νόμου, ενώ σύμφωνα με την παρ. 10 του ιδίου άρθ. 31, μέχρι την έκδοση του σχετικού διατάγματος και των οικείων κανονισμών λειτουργίας και διαχείρισης, τα αντικείμενα προστασίας της προηγούμενης παραγράφου εξακολουθούν να διέπονται από τις διατάξεις του Ν 1469/1950. Περαιτέρω, με το ΠΔ της 10.3-1.4.1977 (ΦΕΚ Δ΄ 94), το οποίο εκδόθηκε βάσει των διατάξεων του ΝΔ της 17.7-16.8.1923 και του ΓΟΚ/1973 [ΝΔ 8/1973 (ΦΕΚ Α΄ 124)], θεσπίσθηκαν ειδικοί όροι και περιορισμοί δομήσεως για δεκαοκτώ προϋφισταμένους του 1923 οικισμούς του Πηλίου και στη συνέχεια, κατ΄ εξουσιοδότηση, μεταξύ άλλων, του άρθ. 9 του ΝΔ της 17.7-16.8.1923 και του άρθ. 79 παρ. 6 του ΓΟΚ/1973 [άρθ. 4 παρ. 1 Ν 622/1977 (ΦΕΚ Α΄ 171)], εκδόθηκε το ΠΔ της 19.10-13.11.1978 (ΦΕΚ Δ΄ 594), με το οποίο χαρακτηρίσθηκαν ως παραδοσιακοί και υπήχθησαν σε ειδικό καθεστώς όρων δομήσεως πλείονες οικισμοί της χώρας, μεταξύ των οποίων είκοσι οικισμοί του Πηλίου, συμπεριλαμβανομένων των ανωτέρω δεκαοκτώ. Τέλος, με το ΠΔ της 11.6-4.7.1980 (ΦΕΚ Δ΄ 374), το οποίο εκδόθηκε βάσει των αυτών εξουσιοδοτικών διατάξεων, χαρακτηρίσθηκαν ως παραδοσιακοί, ομαδοποιήθηκαν ανάλογα με τα ειδικότερα χαρακτηριστικά τους και εντάχθηκαν σε ειδικό καθεστώς προστασίας οι ανωτέρω είκοσι και επιπλέον σαράντα τέσσερις οικισμοί του Πηλίου, μεταξύ των οποίων οι οικισμοί Αγίου Δημητρίου και Αγίου Ιωάννη Πηλίου (άρθ. 1 παρ. 2 ομάδα ΙΙ στοιχ. 3 και ομάδα ΙΙΙ στοιχ. 12 του ΠΔ της 11.6-4.7.1980, αντιστοίχως), οι οποίοι κατά το ΠΔ της 2.2.1929 (ΦΕΚ Α΄ 40) αποτελούσαν την πρώην Κοινότητα Αγ. Δημητρίου που συγχωνεύθηκε στη συνέχεια στον Δήμο Μουρεσίου, σύμφωνα με το άρθ. 1 παρ. 35.10 Ν 2539/1997. Ο εν λόγω οικισμός οριοθετήθηκε -μη νομίμως, σύμφωνα με τα εκτιθέμενα στην 8η σκέψη- με την απόφαση 6344/3.6.1986 του Νομάρχη Μαγνησίας (ΦΕΚ Δ΄ 788, βλ. έγγραφο …/4.4.2008 της ΝΑ Μαγνησίας προς το Δικαστήριο). Εξ άλλου, με την απόφ. 2006/613/ΕΚ της 19.7.2006 της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (ΕΕ L 259/21.9.2006), το όρος Πήλιο και η παράκτια θαλάσσια ζώνη εντάχθηκε στο Ευρωπαϊκό δίκτυο Natura 2000 με κωδ. αριθ. GR1430001, σύμφωνα με τις διατάξεις της Οδηγίας 92/43/ΕΟΚ (ΕΕ L 206), η οποία μεταφέρθηκε στο εσωτερικό δίκαιο με την ΚΥΑ 33318/3028/28.12.1998 (ΦΕΚ Β΄ 1289), στην ως άνω δε οριοθετημένη περιοχή Natura εμπίπτει, όπως προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου και δεν αμφισβητείται, ολόκληρη η εδαφική περιφέρεια του Δήμου Μουρεσίου.

10. Επειδή στην προκειμένη περίπτωση, από τα στοιχεία του φακέλου προκύπτουν τα εξής: με την απόφαση 172710/5.3.2004 του Γενικού Γραμματέα του ΥΠΕΧΩΔΕ εγκρίθηκε η ένταξη της μελέτης ΣΧΟΟΑΠ του Δήμου Μουρεσίου στο ευρωπαϊκό πρόγραμμα «Περιβάλλον 2000-2006» και η χρηματοδότησή της από κοινοτικούς και εθνικούς πόρους, στη συνέχεια δε ο παρεμβαίνων Δήμος με την υπ΄ αριθ. …/8.10.2004 σύμβαση ανέθεσε στην εταιρεία Χ την εκπόνηση μελέτης ΣΧΟΟΑΠ του Δήμου. Κατά την εκπόνηση της μελέτης διαπιστώθηκε από φορείς του Ν. Μαγνησίας και τον Δήμο Μουρεσίου ότι η αυξανόμενη ανέγερση «συγκροτημάτων» εξοχικών κατοικιών στην περιοχή του Πηλίου αλλοιώνει το φυσικό και το δομημένο περιβάλλον του, το οποίο υπάγεται σε ειδικό προστατευτικό καθεστώς. Ειδικότερα, όπως προκύπτει από την απόφαση …/20.10.2005 του Νομαρχιακού Συμβουλίου Μαγνησίας και τη σχετική, από 6.9.2005, υπηρεσιακή εισήγηση, που υιοθετήθηκε με την απόφαση αυτή, στην περιοχή του Πηλίου παρατηρείται τελευταία το ανησυχητικό φαινόμενο της ανέγερσης από εργολάβους, με το σύστημα της αντιπαροχής, οργανωμένων συγκροτημάτων κατοικιών εντός των παραδοσιακών οικισμών. Τα εν λόγω συγκροτήματα, λόγω της μεγάλης εκμετάλλευσης του ακινήτου που επιτυγχάνεται με την αξιοποίηση δυνατοτήτων που παρέχει, κατά την άποψη του ΝΣ, το ισχύον καθεστώς (όπως κατάτμηση των οικοπέδων, δόμηση περισσότερων κτιρίων στο κάθε οικόπεδο, εφαρμογή παρεκκλίσεων κ.λπ.) και της ακολουθουμένης πρακτικής (αυθαίρετη μετατροπή υπόγειων χώρων σε ισόγειους κ.λπ.), καταλήγουν στη δημιουργία πυκνοδομημένων μονάδων, οι οποίες, με τον όγκο, τη μορφολογία και τη δυναμική τους δεν εντάσσονται στο περιβάλλον, αλλ΄ αποτελούν νησίδες στο σώμα του οικισμού και αλλοιώνουν τη φυσιογνωμία του, για τον λόγο δε αυτό κρίθηκε αναγκαία η τροποποίηση του ισχύοντος ΠΔ της 11.6-4.7.1980, το οποίο, κατά την αντίληψη του Νομαρχιακού Συμβουλίου, δεν απαγορεύει την ανέγερση παρόμοιων συγκροτημάτων. Ομοίως, με την απόφαση …/5.3.2007 του Δημοτικού Συμβουλίου Μουρεσίου διαπιστώθηκε ότι υπάρχει μεγάλη πίεση για την έκδοση οικοδομικών αδειών συγκροτημάτων εξοχικών κατοικιών, τα οποία δημιουργούν προβλήματα και αλλοιώνουν το φυσικό και δομημένο περιβάλλον της περιοχής και ότι είναι αναγκαία η κίνηση της διαδικασίας αναστολής χορήγησης οικοδομικών αδειών για την ανέγερση παρόμοιων μονάδων εντός και εκτός των οικισμών του Δήμου μέχρι την οριστικοποίηση του ΣΧΟΟΑΠ. Στη συνέχεια, με την προαναφερθείσα απόφαση 1605/16.4.2007 του ΓΓΠ Θεσσαλίας αποφασίσθηκε η κίνηση της διαδικασίας εκπονήσεως του ΣΧΟΟΑΠ του παρεμβαίνοντος Δήμου. Κατόπιν τούτου, το Περιφερειακό ΣΧΟΠ Θεσσαλίας, στο οποίο διαβιβάσθηκε το αίτημα του παρεμβαίνοντος Δήμου για την επιβολή αναστολής, αφού έλαβε υπ΄ όψη το γεγονός ότι στις 12.6.2007 παραδόθηκε το δεύτερο στάδιο της μελέτης του ΣΧΟΟΑΠ, ότι η μελέτη προβλέπει μείωση του συντελεστή δομήσεως για τους οριοθετημένους οικισμούς, κατάργηση των παρεκκλίσεων για την εκτός σχεδίου δόμηση και τη δόμηση α΄ και β΄ κατοικίας μόνο προς ιδία χρήση και όχι προς εκμετάλλευση και ότι η ανέγερση συγκροτημάτων κατοικιών προς εκμετάλλευση με το σύστημα της αντιπαροχής θα δημιουργήσει τετελεσμένα γεγονότα στην εξέλιξη του εκπονούμενου ΣΧΟΟΑΠ, γνωμοδότησε υπέρ της επιβολής αναστολής χορήγησης οικοδομικών αδειών για χρήση «κατοικίας», διότι θεώρησε ότι η χρήση «συγκρότημα κατοικιών» δεν απαντάται στην κείμενη νομοθεσία. Εν όψει της γνωμοδοτήσεως αυτής εκδόθηκε η προσβαλλόμενη πράξη, με την οποία απαγορεύθηκε για ένα εξάμηνο από τη δημοσίευση της πράξεως στην ΕτΚ η έκδοση οικοδομικών αδειών κτιρίων με χρήση κατοικίας σε όλη την περιοχή που καλύπτει το ΣΧΟΟΑΠ του Δήμου Μουρεσίου, με εξαίρεση τη χορήγηση αδειών και την εκτέλεση εργασιών επισκευής, αποκατάστασης και συντήρησης κτιρίων για λόγους υγιεινής και ασφάλειας. Από τις προπαρασκευαστικές εργασίες της αποφάσεως αυτής προκύπτει ότι, ανεξαρτήτως της χρησιμοποιούμενης ορολογίας, η απαγόρευση που θεσπίζεται με την απόφαση αυτή αφορά την ανέγερση «συγκροτημάτων κατοικιών», δηλ. περισσοτέρων της μιας αυτοτελών κατοικιών εντός του αυτού γηπέδου στην περιοχή του υπό κατάρτιση ΣΧΟΟΑΠ.

11. Επειδή όπως έχει κριθεί, οι όροι και περιορισμοί δομήσεως, οι οποίοι διέπουν τους χαρακτηρισθέντες με το ως άνω ΠΔ της 19.10-13.11.1978 ως παραδοσιακούς οικισμούς, αποτελούν το ελάχιστο πλαίσιο προστασίας όλων των παραδοσιακών οικισμών, τυχόν δε προγενέστεροι ειδικοί όροι δομήσεως κατισχύουν μόνον εφόσον κατατείνουν σε αποτελεσματικότερη προστασία του οικισμού (ΣτΕ 3077/2006, 2160/2003, 3748/2000). Στην προκειμένη περίπτωση, ο οικισμός Μούρεσι, όπως προαναφέρθηκε, περιλαμβάνεται στην ομάδα ΙΙ του άρθ. 2 παρ. 1 του ΠΔ της 11.6-4.7.1980. Η ομάδα αυτή περιλαμβάνει σαράντα εννέα οικισμούς του Πηλίου, οι οποίοι, όπως αναφέρεται στη σχετική διάταξη του εν λόγω πδ/τος «διατηρούν τον παραδοσιακόν των χαρακτήρα με μικράς μόνον αλλοιώσεις», στο ίδιο δε πδ/γμα περιλαμβάνονται όλοι οι οικισμοί που είχαν χαρακτηρισθεί ως παραδοσιακοί με το πδ/γμα της 19.10-13.11.1978 και οι οικισμοί, τους οποίους αφορά το ΠΔ της 10.3-1.4.1977. Εφ΄ όσον λοιπόν με το ΠΔ της 11.6-4.7.1980 ο οικισμός Μούρεσι εντάχθηκε στη ίδια ομάδα με τους οικισμούς που χαρακτηρίσθηκαν ως παραδοσιακοί με το ΠΔ της 19.10-13.11.1978 και δεδομένου ότι από τα στοιχεία του φακέλου προκύπτει ότι ο χώρος του Πηλίου είναι κατ΄ ουσίαν ενιαίος (βλ. Πρακτικό …/20.3.1979 του ΣΔΕ, κατ΄ επίκληση του οποίου εκδόθηκε το ΠΔ της 11.6-4.7.1980 και με το οποίο υιοθετήθηκε σχετική εισήγηση, στην οποία αναφέρεται (σελ. 8) ότι με τις ρυθμίσεις που περιελήφθησαν στο ΠΔ της 11.6-4.7.1980 κατ΄ ουσίαν επεκτείνεται, με τις απαραίτητες τροποποιήσεις, το ειδικό δ/γμα της 10.3-1.4.1977 «σε όλους ανεξαιρέτως τους οικισμούς του Πηλίου μια που ο χώρος αυτός, δομημένος και ελεύθερος, αποτελεί μια ενότητα»), έπεται ότι και επί του οικισμού του Μουρεσίου εφαρμόζονται συμπληρωματικά, για θέματα που δεν ρυθμίζονται με το πδ/γμα αυτό, οι διατάξεις του δ/τος - πλαισίου των παραδοσιακών οικισμών της 19.10-13.11.1978 καθώς επίσης, εφ΄ όσον συντρέχει περίπτωση και οι διατάξεις του ΠΔ της 10.3-1.4.1977, σύμφωνα με το άρθ. 8 παρ. 2 του ΠΔ της 19.10-13.11.1978.

12. Επειδή από τις διατάξεις των διαδοχικώς ισχυσάντων διαταγμάτων περί προστασίας των οικισμών του Πηλίου, προκύπτει ότι τα νέα κτίρια που ανεγείρονται εντός χαρακτηρισμένου παραδοσιακού οικισμού πρέπει να εντάσσονται στο οικιστικό περιβάλλον και ειδικότερα η ογκοπλαστική μορφή τους πρέπει να συνάδει με τα παραδοσιακά πρότυπα ως προς τη σύνθεση, την κλίμακα και τις αναλογίες των όγκων (βλ. άρθ. 3 παρ. 1 ΠΔ της 11.6-4.7.1980 και 3 παρ. 1, 2 και 3 ΠΔ της 19.10-13.11.1978), σύμφωνα άλλωστε με γενικό κανόνα του πολεοδομικού δικαίου, κατά τον οποίο κάθε νέο κτίριο πρέπει να ικανοποιεί τις απαιτήσεις της αισθητικής και να εντάσσεται αρμονικά στο φυσικό και οικιστικό περιβάλλον [βλ. άρθ. 3 παρ. 1-2 του ΓΟΚ/1985, Ν 1577/1985 (ΦΕΚ Α΄ 210) - άρθ. 327 παρ. 1-2 ΚΒΠΝ]. Εξ άλλου από τα διαδοχικά νομοθετήματα περί προστασίας του Πηλίου και τα στοιχεία του φακέλου συνάγεται ότι στους χαρακτηρισμένους παραδοσιακούς οικισμούς του Πηλίου το παραδοσιακό πρότυπο δόμησης συνίσταται στην ανέγερση σε κάθε ιδιοκτησία ενός κτιρίου κύριας κατοικίας και των τυχόν βοηθητικών κτιρίων αυτής (αποθήκη, παράσπιτο, φούρνος κ.λπ.), όχι δε περισσότερων αυτοτελών κτιρίων κατοικίας με το σύστημα της διηρημένης ιδιοκτησίας, το οποίο είναι ξένο και ασύμβατο με τα παραδοσιακά πρότυπα της περιοχής.

Τούτο προκύπτει τόσο από τη διατύπωση και το πνεύμα των σχετικών νομοθετημάτων και τα στοιχεία, στα οποία αυτά ερείδονται (βλ. εισήγηση, σελ. 6, 7, 15, που υιοθετήθηκε με το …/20.3.1979 πρακτικό του ΣΔΕ, βάσει του οποίου εκδόθηκε το ΠΔ της 11.6-4.7.1980), όσο και από τα στοιχεία που μνημονεύθηκαν στη σκ. 10. Η ερμηνεία αυτή επιρρωνύεται: α) εκ του ότι για την εκτός σχεδίου και οικισμών περιοχή του Πηλίου, η οποία αποτελεί ενιαίο χώρο με τους οικισμούς, κατά τα εκτεθέντα στην προηγούμενη σκέψη, το άρθ. 8 παρ. 1 ΠΔ της 11.6-4.7.1980 παραπέμπει στο άρθ. 10 του ΠΔ της 6.10.1978 περί εκτός σχεδίου δομήσεως (ΦΕΚ Δ΄ 538), όπως είχε αρχικά, σύμφωνα με το οποίο επιτρέπεται μόνο μία οικοδομή κατοικίας ανά γήπεδο εκτός σχεδίου, όπως κρίθηκε με την απόφαση ΣτΕ 2887/2014 7μ. επί συναφούς υποθέσεως που εκδικάσθηκε κατά την ίδια δικάσιμο [υπόθ. …/2008] και β) εκ του ότι για το Πήλιο καθιερώθηκε σταδιακά, από το 1977 και εξής, ανώτατο όριο συνολικής καλύψεως κύριων και βοηθητικών κτισμάτων ανά οικόπεδο [ανώτατο όριο «εκμεταλλεύσεως»], μικρού σχετικά ύψους, το οποίο προϋποθέτει και συνεπάγεται την ανέγερση μίας κύριας οικοδομής και των τυχόν βοηθητικών κτισμάτων αυτής και όχι «συγκροτημάτων» περισσότερων κατοικιών. Ειδικότερα, με το άρθ. 1 παρ. 2 του ως άνω ΠΔ της 10.3-1.4.1977 ορίσθηκε ότι στους χαρακτηρισθέντες με το δ/γμα αυτό παραδοσιακούς οικισμούς η καλυπτόμενη επιφάνεια δεν δύναται να υπερβεί τα 200 τ.μ. και η συνολική καλυπτόμενη επιφάνεια ορόφων ανά οικόπεδο τα 300 τ.μ. Στη συνέχεια, με το άρθ. 9 παρ. 4 του ΠΔ της 24.4-3.5.1985 (ΦΕΚ Δ΄ 181) ορίσθηκε ότι στους χαρακτηρισθέντες παραδοσιακούς οικισμούς με το ΠΔ της 19.10-13.11.1978 (το οποίο, όπως προαναφέρθηκε, εφαρμόζεται και για τον οικισμό του Μουρεσίου), εφαρμόζονται οι καθοριζόμενοι στην παρ. 2 του άρθ. 5 αυτού (δ/τος 1985) όροι δομήσεως, μεταξύ των οποίων και ανώτατο όριο συνολικής καλύψεως ορόφων κύριων και βοηθητικών κτιρίων ανά ιδιοκτησία ανερχόμενο σε 300 τ.μ. (ήτοι 260 τ.μ. για κύριους και 60 τ.μ. για βοηθητικούς χώρους), το οποίο στη συνέχεια, μετά την αντικατάσταση της παρ. 2 του άνω άρθ. 5 με το άρθ. 1 παρ. 2β΄ του ΠΔ της 14-23.2.1987 (ΦΕΚ Δ΄ 133), ορίσθηκε σε 400 τ.μ. συνολικά, δηλ. για κύρια και βοηθητικά κτίσματα. Εξ άλλου τα ανωτέρω διαδοχικώς ισχύσαντα ανώτατα όρια εκμεταλλεύσεως οικοπέδων, ανεξαρτήτως ποσοστού καλύψεως και συντελεστή δομήσεως, ανταποκρίνονται σε πραγματική κατάσταση επικρατούσα στους παραδοσιακούς οικισμούς του Πηλίου, όπως προκύπτει από τα πρακτικά των οικείων συλλογικών γνωμοδοτικών οργάνων του Υπουργείου ΠΕΧΩΔΕ (πρώην Δημοσίων Έργων), οι οποίες ερείδονται σε συστηματικές μελέτες «αναγνώρισης της πολεοδομικής και αρχιτεκτονικής φυσιογνωμίας» των οικισμών [βλ. ιδίως Πρακτικό …/4.6.1993 του ΚΣΧΟΠ επί του ΠΔ της 17.4-16.5.1997 (ΦΕΚ Δ΄ 383), τροποποιητικού του ΠΔ της 11.6-4.7.1980 και ειδικότερα στη σελ. 20 της σχετικής εισήγησης, όπου αναφέρεται ότι στο συνεκτικό τμήμα των παραδοσιακών οικισμών του Πηλίου διαπιστώθηκε ανώτατη συνολική κάλυψη [εκμετάλλευση] για κύρια και βοηθητικά κτίρια 240-300 τ.μ. και σε ορισμένα κτίρια 400 τ.μ., ενώ εκτός του συνεκτικού τμήματος των οικισμών η συνολική κάλυψη ανέρχεται σε 300 έως 400 τ.μ.]. Για τον λόγο αυτό, τα εν λόγω θεσμικά συλλογικά όργανα πρότειναν παγίως τη ρητή καθιέρωση ανωτάτου ορίου συνολικής καλύψεως 400-450 τ.μ. για χρήση κατοικίας ανά οικόπεδο [βλ. ιδίως το ανωτέρω Πρακτικό ΣΔΕ …/20.3.1979 (450 τ.μ.), Πρακτικά ΚΣΧΟΠ …/4.6.1993, σελ. 29 της σχετικής εισήγησης και …/23.3.1995 σελ. 19 της οικείας εισήγησης (400 τ.μ.), απόσπασμα πρακτικών …/25.10.1994 και …/22.11.1994 ΣΧΟΠ Ν. Μαγνησίας σελ. 9 καθώς επίσης και την από 20. 12.1993 πρόταση ΤΕΕ και Συλλόγου Αρχιτεκτόνων Ν. Μαγνησίας σελ. 5), σχετική διάταξη όμως δεν περιελήφθη στο κείμενο πδ/τος, ενδεχομένως λόγω αντιδράσεων τοπικών παραγόντων (βλ. π.χ. πρακτικό ΚΣΧΟΠ …/29.2.1996, σελ. 1, 2, 8 της εισήγησης που υιοθετήθηκε με το πρακτικό αυτό). Και ναι μεν το άρθ. 2 παρ. 3 του ΠΔ της 11.6-4.7.1980 προβλέπει διάσπαση της οικοδομής, όταν η κάλυψη υπερβαίνει τα 150 τ.μ., εξ αυτού όμως δεν συνάγεται ότι το δ/γμα αυτό επιτρέπει την κατασκευή περισσοτέρων αυτοτελών κατοικιών στο ίδιο οικόπεδο (συγκροτημάτων κατοικιών), διότι ερμηνευομένη στο πλαίσιο του ειδικού καθεστώτος προστασίας των οικισμών του Πηλίου, που εισάγεται με το πλέγμα των προαναφερόμενων νομοθετημάτων, αφορά προδήλως τη διάσπαση του όγκου μίας αυτοτελούς οικοδομής κατοικίας, η ανέγερση της οποίας επιτρέπεται από τις κείμενες διατάξεις, και όχι την ανέγερση περισσότερων αυτοτελών κατοικιών. Τέλος το γεγονός ότι με το ΠΔ της 11.6-4.7.1980 δεν καθιερώθηκε ρητώς ανώτατο όριο εκμεταλλεύσεως οικοπέδων, παρά τις αντίθετες εισηγήσεις των οικείων συλλογικών οργάνων, δεν ασκεί επιρροή, προεχόντως διότι ανώτατο όριο εκμεταλλεύσεως επεβλήθη με το ΠΔ της 24.4-3.5.1985.

13. Επειδή όπως έχει κριθεί, με τα διατάγματα που εκδίδονται βάσει του άρθ. 79 παρ. 6 του ΓΟΚ/1973, ΝΔ 7/1973 [άρθ. 4 παρ. 1 Ν 622/1977], όπως τα ΠΔ της 19.10-13.11.1978, της 24.4-3.5.1985 και της 11.6-4.7.1980, μπορούν να επιβάλλονται όροι και περιορισμοί δομήσεως και να καθορίζονται χρήσεις των ακινήτων, διαφορετικοί από αυτούς που προβλέπει ο ΓΟΚ, σε οικισμούς ή τμήματα οικισμών που χαρακτηρίζονται ως παραδοσιακοί. Οι επιβαλλόμενοι αυτοί ειδικοί όροι και περιορισμοί δόμησης καθώς και οι χρήσεις πρέπει να τελούν σε άμεση συνάρτηση με την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος και τη διατήρηση και ανάδειξη του ιδιαίτερου πολεοδομικού, αισθητικού, ιστορικού, λαογραφικού και αρχιτεκτονικού χαρακτήρα των παραδοσιακών οικισμών και να δικαιολογούνται ως προς την αναγκαιότητα επιβολής τους για την προστασία του χαρακτήρα αυτού, με συγκεκριμένους λόγους, που πρέπει να προκύπτουν από τα στοιχεία, στα οποία στηρίχθηκε η έκδοση του οικείου διατάγματος (βλ. ΣτΕ 1915/1994, πρβλ. 4707, 3677/1987, ΠΕ 43/2004).

14. Επειδή στην προκειμένη περίπτωση, η επίμαχη αναστολή εκδόσεως αδειών για την ανέγερση «συγκροτημάτων κατοικιών» εντός των παραδοσιακών οικισμών του Πηλίου αποβλέπει στην προστασία της παραδοσιακής μορφής των οικισμών αυτών και στην αποτροπή της υποβάθμισής των με την εισαγωγή μορφής δομήσεως, που είναι ξένη προς τα τοπικά παραδοσιακά πρότυπα και αλλοιώνει τον χαρακτήρα της προστατευομένης περιοχής. Εν όψει τούτων η επίμαχη ρύθμιση συνάδει με τις επιταγές του άρθ. 24 Συντ., παρίσταται πρόσφορη και αναγκαία για την εξυπηρέτηση του επιδιωκομένου σκοπού και δεν περιορίζει υπέρμετρα την ιδιοκτησία και την οικονομική ελευθερία, διότι δεν καθιστά αδόμητα τα οικόπεδα εντός των οικισμών, αλλ΄ επιτρέπει τη λελογισμένη εκμετάλλευσή τους βάσει κανόνων και προτύπων που ίσχυαν ανέκαθεν στην προστατευόμενη περιοχή. Επομένως, η ρύθμιση αυτή δεν αντίκειται στο άρθ. 17 Συντ. ούτε στο άρθ. 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ, η οποία κυρώθηκε με το ΝΔ 53/1974 (ΦΕΚ Α΄ 256), ούτε παραβιάζει την αρχή της αναλογικότητας (πρβλ. ΣτΕ 4575- 7/2009 7μ., 1915/1994, 3984/1980, 3954/1979). Με τα δεδομένα αυτά, η επιβληθείσα με την προσβαλλομένη κανονιστική απόφαση αναστολή εκδόσεως αδειών για την ανέγερση συγκροτημάτων κατοικιών εντός των παραδοσιακών οικισμών του Πηλίου είναι νόμιμη και δεν αντίκειται σε καμία διάταξη υπέρτερης τυπικής ισχύος και μάλιστα αντιστοιχεί προς τους πάγιους κανόνες του καθεστώτος προστασίας του Πηλίου. Συνεπώς, όλοι οι λόγοι ακυρώσεως, με τους οποίους προβάλλονται τ΄ αντίθετα, είναι απορριπτέοι ως αβάσιμοι. […]