



ΣτΕ 568/2018 (Τμ. Ε')

Πρόεδρος: Α. Ράντος, **Αντιπρόεδρος ΣτΕ,** **Εισηγητής:** Μ. Γκορτζολίδου, Σύμβουλος της Επικρατείας

Διατάξεις: άρθρα 1 (§ 1 περ. θ') ν. 702/1977 (Α' 268, όπως αντικ. από το άρθρο 1 § 1 ν. 2944/2001, Α' 222), 34 (§ 1) ν. 1968/1991, 283 (§ 2 εδάφιο τρίτο) ν. 3852/2010 (όπως τροπ. με το άρθρο 6 § 13 ν. 4071/2012), 1 πνπ της 31.12.2012 (όπως κυρώθηκε με το άρθρο 1 ν. 4147/2013), 75 (§ Ιβ'.11) ΚΔΚ, υα 10977/16.05.1967 (Β' 352), υα Φ.31/24512/1858/03.05.1976 (Β' 652), πδ/γμα της 10.03-01.04.1977 (Δ' 94), πδ/γμα της 19.10-13.11.1978 (Δ' 594), πδ/γμα της 11.06-04.07.1980 (Δ' 374), Απόφαση 2006/613/ΕΚ (ΕΕ L 259/21.09.2006), Οδηγία 92/43/ΕΟΚ (ΕΕ L 206), κυα 33318/3028/28.12.1998 (Β' 1289), άρθρα 19, 31 (§§ 9-10) ν. 1650/1986 (Α' 160), 18 (§ 3) ν. 1469/1950, 3 (§§ 1-2) ν. 1577/1985 (ΓΟΚ/1985 - Α' 210) (= άρθρο 327 §§ 1-2 πδ/τος της 14-27.07.1999 - ΚΒΠΝ, Δ' 580), 17, 24 (§§ 1, 6) Συντ.

Ακύρωση οικοδομικής αδείας. Προσβαλλόμενη πράξη. Νομική φύση εγκρίσεως της ΕΠΑΕ. Συνταγματική προστασία οικιστικού περιβάλλοντος. Προστασία και ανάδειξη παραδοσιακών οικισμών. Περιβαλλοντικό κεκτημένο. Προστασία προτύπου δόμησης παραδοσιακών οικισμών του Πηλίου. Διάσπαση όγκου οικοδομής για την ανέγερση συγκροτήματος κατοικιών. Επιβολή όρων και περιορισμών δόμησης και καθορισμός χρήσεων γης κατά παρέκκλιση του ΓΟΚ σε παραδοσιακούς οικισμούς ή τμήματά τους.

1. Επειδή, με την κρινόμενη αίτηση ... ζητείται η ακύρωση της υπ' αριθ. .../2009 οικοδομικής άδειας του Τμήματος Πολεοδομίας της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Μαγνησίας καθώς και της υπ' αριθ. .../2009 γνωμοδότησης της ΕΠΑΕ Νομού Μαγνησίας, που αφορούν στην ανέγερση συγκροτήματος κατοικιών στον οικισμό ... Πηλίου.

6. Επειδή, η έκδοση οικοδομικής άδειας κατόπιν εγκρίσεως της ΕΠΑΕ αποτελεί σύνθετη διοικητική ενέργεια, κατά την οποία στην τελικώς εκδιδόμενη οικοδομική άδεια ενσωματώνεται και η έγκριση της ΕΠΑΕ, που χάνει την εκτελεστότητά της, ελεγχόμενη πλέον επ' ευκαιρία προσβολής της οικοδομικής άδειας (ΣτΕ 2739/2014, 4000/2004 7μ. κ.ά.). Συνεπώς, στην προκειμένη περίπτωση, απαραδέκτως προσβάλλεται ευθέως η .../2009 εγκριτική πράξη της ΕΠΑΕ, η οποία ενσωματώθηκε στην προσβαλλόμενη .../2009 οικοδομική άδεια. Ως συμπροσβαλλόμενες, εξ άλλου, με την κρινόμενη αίτηση θεωρούνται οι εκδοθείσες, μετά την άσκηση της κρινόμενης αιτήσεως, υπ' αριθ. .../2010 και .../2010 αναθεωρήσεις της προσβαλλόμενης οικοδομικής άδειας.

8. Επειδή, με τις διατάξεις της παρ. 1 και 6 του άρθρου. 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 (ΣτΕ 2887-8/2014 7μ., 2500/2009, 1413/2003 7μ., ΣτΕ Ολ 613/2002. 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 (ΣτΕ 2887-8/2014 7μ., 1455/2004, ΣτΕ ΟΛ 613/2002, ΣτΕ 2602/2000, ΣτΕ ΟΛ 1097/1987 κ.ά.), δύναται δε να εξικονούνται και μέχρι την ολοσχερή απαγόρευση της δόμησης σε περιοχές στις οποίες η ιδιαίτερη φύση τους και η εξυπηρέτηση των ως άνω σκοπών το επιβάλλουν (ΣτΕ 2887-8/2014 7μ., 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 2887-8/2014 7μ., 1712/1998, 2072/1997 7μ.), τον χαρακτηρισμό τους ως παραδοσιακών και τον καθορισμό ειδικών όρων και περιορισμών δόμησης, που αποσκοπούν στη διατήρηση και ανάδειξή τους χωρίς να αλλοιώνεται ή να υποβαθμίζεται ο χαρακτήρας τους. Οι όροι αυτοί δεν επιτρέπεται να είναι δυσμενέστεροι για το περιβάλλον από τους όρους και περιορισμούς που ίσχυαν προηγουμένως (ΣτΕ 2887-8/2014 7μ., βλ. ΣτΕ 3303/2007, 3077/2006, ΣτΕ ΟΛ 2526/2003, 4392/1997 κ.ά.). Εξ άλλου, με την παρ. 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 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 διαβίωσης εντός των οικισμών (ΣτΕ 2887-8/2014 7μ., 1456/2005, ΣτΕ ΟΛ 2526/2003, 2809/2002, 173/1998).

9. Επειδή, εξ άλλου, το φυσικό και το δομημένο περιβάλλον του Πηλίου υπάγεται σε ιδιαίτερο καθεστώς προστασίας. Ειδικότερα, με την 10977/16.5.1967 απόφαση του Υπουργού Προεδρίας Κυβερνήσεως (Β' 352), η οποία εκδόθηκε βάσει του κ.ν. 5351/1932 (Α' 275) και του ν. 1469/1950 (Α' 169), 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 Φ.31/24512/1858/3.5.1976 απόφαση 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 ιδιαίτερου 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 τόποι χρήζοντες 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 άρθρο 31 του ν. 1650/1986 (Α' 160), σύμφωνα με την παρ. 9 του οποίου, ότι έχει κηρυχθεί και προστατεύεται, μεταξύ άλλων, ως τοπίο ιδιαίτερου 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 έκδοσης της προσβαλλόμενης οικοδομικής άδειας, σε περιοχές απόλυτης προστασίας ή προστασίας της φύσης, εθνικά πάρκα, προστατευόμενους

σηματισμούς, τοπία και στοιχεία του τοπίου και περιοχές οικοανάπτυξης], σύμφωνα με τα κριτήρια του άρθρου 19 του ίδιου νόμου, ενώ, σύμφωνα με την παρ. 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 πδ/γμα της 10.3-1.4.1977 (Δ' 94), το οποίο εκδόθηκε βάσει των διατάξεων του νδ/τος της 17.7-16.8.1923 (Α' 228) και του ΓΟΚ/1973 [νδ/τος 8/1973 (Α' 124)], θεσπίσθηκαν ειδικοί όροι και περιορισμοί δόμησης για δεκαοκτώ προϋφισταμένους του 1923 οικισμούς του Πηλίου και, στη συνέχεια, κατ' εξουσιοδότηση, μεταξύ άλλων, του άρθρου 9 του νδ/τος της 17.7-16.8.1923 και του άρθρου 79 παρ. 6 του ΓΟΚ/1973 [άρθρο 4 παρ. 1 του ν. 622/1977 (Α' 171)], εκδόθηκε το πδ/γμα της 19.10-13.11.1978 (Δ' 594), με το οποίο χαρακτηρίσθηκαν ως παραδοσιακοί και υπήχθησαν σε ειδικό καθεστώς όρων δόμησης πλείονες οικισμοί της χώρας, μεταξύ των οποίων είκοσι οικισμοί του Πηλίου, συμπεριλαμβανομένων των ανωτέρω δεκαοκτώ. Τέλος, με το πδ/γμα 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 ο οικισμός ... Πηλίου (άρθρο 1 παρ. 2 ομάδα II στοιχ. 8 του πδ/τος της 11.6-4.7.1980). 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 κυα 33318/3028/28.12.1998 (Β' 1289). 10. Επειδή, όπως έχει κριθεί, οι όροι και περιορισμοί δόμησης, οι οποίοι διέπουν τους χαρακτηρισθέντες με το ως άνω πδ/γμα της 19.10-13.11.1978 ως παραδοσιακούς οικισμούς, αποτελούν το ελάχιστο πλαίσιο προστασίας όλων των παραδοσιακών οικισμών, τυχόν δε προγενέστεροι ειδικοί όροι δόμησης κατισχύουν μόνον εφόσον κατατείνουν σε αποτελεσματικότερη προστασία του οικισμού (ΣτΕ 2887-8/2014 7μ., 3077/2006, 2160/2003, 3748/2000). Στην προκείμενη περίπτωση, ο οικισμός ..., όπως προαναφέρθηκε, περιλαμβάνεται στην ομάδα II του άρθρου 2 παρ. 1 του πδ/τος 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 παραδοσιακό των χαρακτήρα με μικράς μόνον αλλοιώσεις», στο ίδιο δε πδ/γμα περιλαμβάνονται όλοι οι οικισμοί που είχαν χαρακτηριστεί ως παραδοσιακοί με το πδ/γμα της 19.10-13.11.1978 και οι οικισμοί τους οποίους αφορά το πδ/γμα της 10.3-1.4.1977. Εφ' όσον, λοιπόν, με το πδ/γμα της 11.6-4.7.1980 ο οικισμός ... εντάχθηκε στην ίδια ομάδα με τους οικισμούς που χαρακτηρίσθηκαν ως παραδοσιακοί με το πδ/γμα 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 249/17/20.3.1979 του ΣΔΕ, κατ' επίκληση του οποίου εκδόθηκε το πδ/γμα της 11.6-4.7.1980 και με το οποίο υιοθετήθηκε σχετική εισήγηση, στην οποία αναφέρεται ότι με τις ρυθμίσεις που περιελήφθησαν στο πδ/γμα 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 ... 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/τος της 10.3-1.4.1977, σύμφωνα με το άρθρο 8 παρ. 2 του πδ/τος της 19.10-13.11.1978 (βλ. ΣτΕ 2888/2014 7μ., ad hoc).

11. Επειδή, όπως επίσης έχει κριθεί, από τις διατάξεις των διαδοχικώς ισχυσάντων διαταγμάτων περί προστασίας των οικισμών του Πηλίου προκύπτει ότι τα νέα κτήρια 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. άρθρα 3 παρ. 1 του πδ/τος της 11.6-4.7.1980 και 3 παρ. 1, 2 και 3 του πδ/τος της 19.10-13.11.1978), σύμφωνα άλλωστε 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 [βλ. άρθρο 3 παρ. 1-2 του ΓΟΚ/1985, ν. 1577/1985 (Α' 210) - άρθρο 327 παρ. 1-2 Κώδικα Βασικής Πολεοδομικής Νομοθεσίας, που κυρώθηκε με το πδ/γμα της 14/27.7.1999 (Α' 580)]. 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 κτηρίων 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 επίσης 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 249/20.3.1979 πρακτικό του Συμβουλίου Δημοσίων Έργων (ΣΔΕ), βάσει του οποίου εκδόθηκε το πδ/γμα της 11.6-4.7.1980). 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 άρθρο 8 παρ. 1 του πδ/τος της 11.6-4.7.1980 παραπέμπει στο άρθρο 10 του πδ/τος της 6.10.1978 περί εκτός σχεδίου δόμησης (Α' 538), όπως ίσχυε αρχικά, σύμφωνα με το οποίο επιτρέπεται μόνο μία οικοδομή κατοικίας ανά γήπεδο εκτός σχεδίου, και εκ του ότι για το Πήλιο καθιερώθηκε σταδιακά, από το 1977 και εξής, ανώτατο όριο «εκμεταλλεύσεως», ήτοι συνολικής κάλυψης κύριων και βοηθητικών κτισμάτων ανά οικόπεδο, 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 άρθρο 1 παρ. 2 του ως άνω πδ/τος της 10.3-1.4.1977 ορίστηκε 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 άρθρο 9 παρ. 4 του πδ/τος της 24.4-3.5.1985 (Α' 181) ορίστηκε ότι στους χαρακτηρισθέντες παραδοσιακούς οικισμούς με το πδ/γμα της 19.10-13.11.1978, το οποίο, κατά τα αναφερόμενα στην προηγούμενη σκέψη, έχει εφαρμογή και στον οικισμό ... εφαρμόζονται οι καθοριζόμενοι στην παρ. 2 του άρθρου 5 αυτού (δ/τος 1985) όροι δόμησης, μεταξύ των οποίων και ανώτατο όριο συνολικής κάλυψης



ορόφων κύριων και βοηθητικών κτηρίων 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 άρθρου 5 με το άρθρο 1 παρ. 2β του πδ/τος της 14-23.2.1987 (Δ' 133), ορίστηκε σε 400 τ.μ. συνολικά, δηλαδή για κύρια και βοηθητικά κτίσματα. Εξ άλλου τα ανωτέρω διαδοχικώς ισχύσαντα ανώτατα όρια εκμετάλλευσης οικοπέδων, ανεξαρτήτως ποσοστού κάλυψης και συντελεστή δόμησης, 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 294/4.6.1993 του ΚΣΧΟΠ επί του πδ/τος της 17.4-16.5.1997 (Δ' 383), τροποποιητικού του πδ/τος της 11.6-4.7.1980, και, ειδικότερα στη σελ. 20 της σχετικής εισήγησης). Και ναι μεν το άρθρο 2 παρ. 3 του πδ/τος της 11.6-4.7.1980 προβλέπει διάσπαση της οικοδομής όταν η κάλυψη υπερβαίνει τα 150 τ.μ., εξ αυτού όμως δεν συνάγεται ότι αυτό επιτρέπει την κατασκευή περισσότερων αυτοτελών κατοικιών στο ίδιο οικόπεδο (συγκροτημάτων κατοικιών), διότι, ερμηνευόμενο 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 (ΣτΕ 2887, 2888/2014 7μ., ad hoc).

12. Επειδή, όπως έχει κριθεί, με τα διατάγματα που εκδίδονται βάσει του άρθρου 79 παρ. 6 του ΓΟΚ/1973 (νδ/γμα 7/1973 - βλ. άρθρο 4 παρ. 1 του ν. 622/1977), όπως τα πδ/τα 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 δόμησης 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 (ΣτΕ 2887-8/2014 7μ., βλ. ΣτΕ 1915/1994, πρβλ. ΣτΕ 4707, 3677/1987, ΠΕ 43/2004).

13. Επειδή, εν προκειμένω, από τα στοιχεία του φακέλου της υποθέσεως προκύπτουν τα εξής: Με την προσβαλλόμενη οικοδομική άδεια (.../2009) επετράπη η ανέγερση «συγκροτήματος κατοικιών» εντός του παραδοσιακού οικισμού ... στο Πήλιο Μαγνησίας. Αρχικά η άδεια αφορούσε στην ανέγερση επτά (7) ανεξάρτητων κτηρίων κατοικιών επί ενός οικοπέδου, τμήμα του οποίου ευρίσκεται εντός των ορίων του οικισμού ... και τμήμα του εκτός των ορίων του οικισμού, η τοποθέτηση δε των κτηρίων περιοριζόταν μόνο στο εντός του οικισμού τμήμα του συνολικού οικοπέδου. Η άδεια αφορούσε επίσης τη δημιουργία κλειστών και υπαίθριων χώρων στάθμευσης και την κατασκευή τριών πισινών. Ακολούθησαν οι υπ' αριθ. .../2010 και .../2010 αναθεωρήσεις της οικοδομικής άδειας με μείωση της



πραγματοποιούμενης δόμησης, αναδιατάξεις στη χωροθέτηση των κτηρίων, λόγω μείωσης της επιφάνειας του οικοπέδου (απόσχιση του εκτός σχεδίου τμήματος και λοιπές μεταβολές) και κατασκευή πέντε μικρότερων πισινών (αντί των αρχικών τριών) καθώς και ενημερώσεις του φακέλου ως προς τη θέση των χώρων στάθμευσης και τη διαμόρφωση του περιβάλλοντος χώρου, κατάργηση μιας πισίνας και αποτύπωση των επί μέρους ιδιοκτησιών μετά τη σύσταση κάθετης ιδιοκτησίας στο οικόπεδο, το εμβαδόν του οποίου διαμορφώθηκε τελικά στα 2.401,08 τ.μ. Της προσβαλλόμενης οικοδομικής άδειας είχαν προηγηθεί τέσσερις εγκρίσεις της αρμόδιας Επιτροπής Πολεοδομικού και Αρχιτεκτονικού Ελέγχου (ΕΠΑΕ), για την κατασκευή τρίτου ορόφου καθώς και για την έγκριση της αρχικής μελέτης, της αναθεώρησης και της ενημέρωσης του φακέλου.

14. Επειδή, σύμφωνα με τα διαλαμβανόμενα στη σκέψη 11, εντός του παραδοσιακού οικισμού ... Πηλίου δεν επιτρέπεται η ανέγερση στο ίδιο οικόπεδο περισσότερων αυτοτελών κτηρίων κατοικίας με το σύστημα της διηρημένης ιδιοκτησίας (συγκρότημα κατοικιών). Η απαγόρευση δε αυτή συνάδει με τις επιταγές του άρθρου 24 του Συντάγματος, παρίσταται πρόσφορη και αναγκαία για την εξυπηρέτηση του επιδιωκόμενου σκοπού και δεν περιορίζει υπέρμετρα την ιδιοκτησία και την οικονομική ελευθερία, διότι δεν καθιστά αδόμητα τα οικόπεδα εντός των οικισμών, αλλά επιτρέπει τη λελογισμένη εκμετάλλευσή τους, βάσει κανόνων και προτύπων που ίσχυαν ανέκαθεν στην προστατευόμενη περιοχή. Επομένως η ρύθμιση αυτή δεν αντίκειται στο άρθρο 17 του Συντάγματος ούτε στο άρθρο 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ, η οποία κυρώθηκε με το νδ/γμα 53/1974 (Α' 256), ούτε παραβιάζει την αρχή της αναλογικότητας (ΣτΕ 2887-8/2014 7μ., πρβλ. ΣτΕ 4575-7/2009 7μ., 1915/1994, 3984/1980, 3954/1979). Επομένως, κατά τα βασίμως προβαλλόμενα με την κρινόμενη αίτηση, μη νομίμως εκδόθηκαν η προσβαλλόμενη οικοδομική άδεια, αναθεωρημένη κατά τα ανωτέρω, η οποία αφορά στην ανέγερση «συγκροτήματος κατοικιών», ήτοι επτά (7) ανεξάρτητων κτηρίων κατοικιών επί του ιδίου οικοπέδου, εντός του παραδοσιακού οικισμού ... στο Πήλιο Μαγνησίας.

15. Επειδή, ενόψει των ανωτέρω, η κρινόμενη αίτηση πρέπει να γίνει δεκτή και να ακυρωθεί στο σύνολό της η προσβαλλόμενη οικοδομική άδεια, όπως ισχύει μετά τις πράξεις αναθεώρησής της και τις ενημερώσεις του φακέλου, παρέλκει δε ως αλυσιτελής η εξέταση των λοιπών λόγων ακυρώσεως.

Διατακτικό: Δέχεται την αίτηση.

Παρατηρήσεις: Η νομολογία του Συμβουλίου της Επικράτειας, που σχετίζεται με την προστασία και διαχείριση του φυσικού και του δομημένου περιβάλλοντος, έχει τη δική της «συμπαγή διαδρομή», από το 2001 και εντεύθεν (το 2011 ήταν το έτος κατά το οποίο μεταφέρθηκε στο Ε' Τμήμα του Συμβουλίου της Επικρατείας η αρμοδιότητα για το σύνολο των πολεοδομικών υποθέσεων). Η διαδρομή αυτή αποτελείται από έναν σημαντικό αριθμό αποφάσεων,¹ οι οποίες διακρίνονται σε μεγάλο βαθμό για τη συνοχή και κυρίως τη συνέχειά τους ως προς τον τρόπο προσέγγισης των βασικών, κάθε φορά,

¹ Ενδ. βλ. ΣτΕ 3077/2006, ΣτΕ 2160/2003, ΣτΕ 3748/2000, ΣτΕ 2888/2014 ΤΝΠ ΔΣΑ. Σχετ. και ΠΑΥΛΑΚΗ Σ., «Προστασία προτύπου δόμησης παραδοσιακών οικισμών του Πηλίου» (σκέψεις επί της αποφάσεως ΣτΕ 2888/2014), σε: <https://dasarxeio.com/2016/10/11/36041/>



Θεμάτων που τίθενται προς κρίση. Η έννοια της προστασίας του περιβάλλοντος, η οποία μπορεί μεν πρωταρχικά να αφορά τις αμιγείς υποθέσεις προστασίας του φυσικού περιβάλλοντος, δεν παύει να σχετίζεται άμεσα και με υποθέσεις που εμπίπτουν στον χαρακτηρισμό «πολεοδομικές».

Η σχολιαζόμενη απόφαση ΣτΕ 568/2018 ανήκει στην κατηγορία εκείνη, όπου τα θέματα που καθόρισαν την έκβαση των υποθέσεων αντιμετωπίστηκαν στο πλαίσιο αυτής ταύτης της ειδικής νομοθεσίας που ρυθμίζει τη διαχείριση των παραδοσιακών οικισμών, οι οποίοι αποτελούν ουσιώδες στοιχείο της πολιτιστικής κληρονομιάς και των οποίων ο χαρακτηρισμός ως «παραδοσιακών», με τον καθορισμό ειδικών όρων και περιορισμών δόμησής τους, αποσκοπεί στη διατήρηση και ανάδειξή τους χωρίς να αλλοιώνεται ή να υποβαθμίζεται ο χαρακτήρας τους. Αλλωστε, και το οικιστικό περιβάλλον έχει αναχθεί σε συνταγματικά προστατευόμενη αξία, σύμφωνα με την παρ. 2 του άρθρου 24 του Συντάγματος. Η διάταξη αυτή απευθύνει στον κοινό και κανονιστικό νομοθέτη επιταγές να ρυθμίζει την εξέλιξη των οικισμών βάσει ορθολογικού πολεοδομικού σχεδιασμού, δηλαδή σχεδιασμού, ο οποίος συντελείται 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 διαβίωσης εντός των οικισμών.

Στην αναφερόμενη υπόθεση αμφισβητήθηκε η νομιμότητα της έγκρισης πράξεων που εκδόθηκαν από όργανα της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Μαγνησίας προ του ν. 3852/2010 και πιο συγκεκριμένα, η άδεια οικοδομής [για την ανέγερση «συγκροτήματος κατοικιών», ήτοι επτά (7) ανεξάρτητων κτηρίων κατοικιών επί του ίδιου οικοπέδου, εντός παραδοσιακού οικισμού στο Πήλιο Μαγνησίας] και η σχετική γνωμοδότηση της ΕΠΑΕ Νομού Μαγνησίας, κατ' εφαρμογή της σχετικής με την έκδοση οικοδομικών αδειών νομοθεσίας. Ως συμπροσβαλλόμενες, εξ άλλου, με την κρινόμενη αίτηση θεωρούνται οι εκδοθείσες, μετά την άσκηση της κρινόμενης αίτησης, αναθεωρήσεις της προσβαλλόμενης οικοδομικής άδειας.

Το κρίσιμο ζήτημα συνίστατο στο κατά πόσον άδεια οικοδομής που είχε εκδοθεί, ήταν συμβατή με το ειδικό καθεστώς δόμησης του Πηλίου. Το δικαστήριο, με την απόφασή του, έκρινε ότι μη νομίμως εκδόθηκαν η προσβαλλόμενη οικοδομική άδεια και οι αναθεωρήσεις της, η δε ακύρωση της οικοδομικής αδείας, στο σύνολό της, ήλθε να επιβεβαιώσει την προγενέστερη πάγια νομολογία του.

Κατά την άποψη μας, το ΣτΕ ορθώς έκρινε τα παραπάνω και η ορθότητα της θέσεως αυτής δύσκολα θα μπορούσε να αμφισβητηθεί, αν ληφθούν υπ' όψη τα εξής: Πρώτον, η δυνατότητα που παρέχει η νομοθεσία για τη δόμηση σε παραδοσιακούς οικισμούς, είναι μια εξαιρετική δυνατότητα, η ρύθμιση δε που την προβλέπει θα πρέπει να εφαρμόζεται εξ ορισμού, κατά ειδικό, μοναδικό τρόπο. Δεύτερον, θεμελιώδες κριτήριο για τη χορήγηση οικοδομικής αδείας στις περιπτώσεις αυτές δεν μπορεί παρά να είναι ο «απόλυτος κανόνας» στο σύνολο των περιπτώσεων, καθ' όσον θα πρέπει η νοητή προσαρμογή - ενσωμάτωση του κτηρίου στον οικισμό να αφομοιώνει τα «παραδοσιακά χαρακτηριστικά» του και όχι το αντίστροφο, δηλαδή, η προσαρμογή του παραδοσιακού οικισμού στις επιδιωκόμενες διαστάσεις και εν γένει στα τεχνικά χαρακτηριστικά του κτηρίου.



Εξ άλλου, με την παρ. 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 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 διαβίωσης εντός των οικισμών. Οι δε όροι και περιορισμοί δόμησης, οι οποίοι διέπουν τους χαρακτηρισθέντες ως «παραδοσιακούς» οικισμούς, αποτελούν το ελάχιστο πλαίσιο προστασίας όλων των παραδοσιακών οικισμών, τυχόν δε προγενέστεροι ειδικοί όροι δόμησης κατισχύουν, μόνον εφ' όσον κατατείνουν σε αποτελεσματικότερη προστασία του οικισμού.

Επομένως, η ακύρωση της προσβαλλομένης αδείας οικοδομής, για την ανέγερση συγκροτήματος επτά (7) ανεξάρτητων κτηρίων κατοικιών επί του ιδίου οικοπέδου, εντός παραδοσιακού οικισμού στο Πήλιο εκπορεύεται από τις επιταγές του άρθρου 24 του Συντάγματος και κατατείνει στην εξυπηρέτηση του επιδιωκόμενου σκοπού χωρίς να περιορίζει υπέρμετρα την ιδιοκτησία και την οικονομική ελευθερία, διότι δεν καθιστά αδύνατα τα οικόπεδα εντός των οικισμών, αλλά επιτρέπει τη λελογισμένη εκμετάλλευσή τους, βάσει κανόνων και προτύπων που ίσχυαν ανέκαθεν στην προστατευόμενη περιοχή. Ούτως δεν διαγνώστηκε από το Δικαστήριο αντίθεση της κρίσεως αυτής ούτε και προς τα άρθρα 17 του Συντάγματος και 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ, η οποία κυρώθηκε με το νδ/γμα 53/1974 (Α' 256), ούτε παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας.²

Επίσης έχει κριθεί, από τις διατάξεις των διαδοχικώς ισχυσάντων διαταγμάτων περί προστασίας των οικισμών του Πηλίου, ότι τα νέα κτήρια, 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, 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 (άρθρο 327 παρ. 1-2 ΚΒΠΝ - πδ/γμα της 14-27.7.1999, Δ' 580). Με τη συσχέτιση αυτή το προαναφερόμενο κριτήριο της «προσαρμογής του κτηρίου στον οικισμό και όχι του οικισμού στο κτήριο», αποκτά σαφές και λειτουργικό περιεχόμενο, υπό την έννοια ότι η δόμηση σε παραδοσιακούς οικισμούς δεν είναι επιτρεπτή, όταν συνεπάγεται, χωρίς σοβαρό λόγο, αλλοίωση του φυσικού κάλλους, της μορφολογίας του εδάφους και της αισθητικής του τοπίου. Όλα αυτά, άλλωστε, δεν είναι παρά όψεις της αναγνωριζόμενης από το Σύνταγμα αρχής, αλλά και υποχρέωσης, περί προστασίας του οικιστικού περιβάλλοντος.

Ειδικότερα, από τις διατάξεις των διαδοχικώς ισχυσάντων διαταγμάτων περί προστασίας των οικισμών του Πηλίου προκύπτει ότι το παραδοσιακό πρότυπο δόμησης στους χαρακτηρισμένους παραδοσιακούς οικισμούς του Πηλίου συνίσταται στην ανέγερση σε κάθε ιδιοκτησία ενός κτηρίου κύριας κατοικίας και των τυχόν βοηθητικών κτηρίων αυτής (αποθήκη, παράσπιτο, φούρνος κ.λπ.), όχι δε περισσότερων αυτοτελών

² Πρβλ. ΣτΕ 4575-7/2009 7μ., ΣτΕ 1915/1994, ΣτΕ 3984/1980, ΣτΕ 3954/1979, **ΣτΕ 2888/2014**.



κτηρίων κατοικίας με το σύστημα της διηρημένης ιδιοκτησίας, το οποίο είναι ξένο και ασύμβατο με τα παραδοσιακά πρότυπα της περιοχής. Είναι μεν δυνατή η διάσπαση της οικοδομής, όταν η κάλυψη υπερβαίνει τα 150 τ.μ, εξ αυτού όμως δεν συνάγεται ότι αυτό επιτρέπει και την κατασκευή περισσότερων αυτοτελών κατοικιών στο ίδιο οικόπεδο (συγκροτημάτων κατοικιών), διότι, ερμηνευόμενη στο πλαίσιο του ειδικού καθεστώτος προστασίας των οικισμών του Πηλίου, η έννοια της «διάσπασης», 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.

Ιδιαίτερη σημασία έχει η σχολιαζόμενη απόφαση κυρίως λόγω του ότι χαρακτηρίζει τον ευρύτερο χώρο του Πηλίου ως «ενιαίο» χώρο, ο οποίος «δομημένος και ελεύθερος», αποτελεί «μία ενότητα».³

Από μια περισσότερο θεωρητική σκοπιά, εκείνο που επίσης έχει αξία να υπογραμμισθεί από την απόφαση, είναι η αναφορά της ότι οι επιβαλλόμενοι ειδικοί όροι και περιορισμοί δόμησης και οι χρήσεις γης σε παραδοσιακούς οικισμούς πρέπει να τελούν σε άμεση συνάρτηση με την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος και τη διατήρηση/ανάδειξη του ιδιαίτερου πολεοδομικού, αισθητικού ιστορικού, λαογραφικού και αρχιτεκτονικού χαρακτήρα των οικισμών αυτών.⁴ Οι επιβαλλόμενοι ειδικοί όροι και περιορισμοί δόμησης καθώς και οι χρήσεις γης των παραδοσιακών οικισμών δικαιολογούνται ως προς την αναγκαιότητα επιβολής τους για την προστασία του χαρακτήρα αυτού, με συγκεκριμένους λόγους, που προκύπτουν από τα στοιχεία, στα οποία στηρίχθηκε και η έκδοση του οικείου διατάγματος.

Παρακολουθώντας τη συντεταγμένη και συμπαγή πορεία που ακολούθησε μέχρι σήμερα η νομολογία του Συμβουλίου της Επικράτειας στο ζήτημα της διαχείρισης που αφορά ειδικότερα τους «παραδοσιακούς οικισμούς», οι επιβαλλόμενοι ειδικοί όροι και περιορισμοί δόμησης, καθώς και οι χρήσεις γης τους πρέπει να τελούν: α) σε άμεση συνάρτηση με την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος, β) τη διατήρηση και ανάδειξη του ιδιαίτερου πολεοδομικού ιστού, γ) τη διατήρηση και ανάδειξη του ξεχωριστού αρχιτεκτονικού, αισθητικού ιστορικού και λαογραφικού χαρακτήρα τους. Ενόψει όσων προαναφέρθηκαν, διακινδυνεύουμε την πρόβλεψη ότι και η σχέση της διατήρησης των παραπάνω χαρακτηριστικών και των πιέσεων που δημιουργεί η οικονομική κρίση για «επενδύσεις» θα είναι επίσης ένα πολύ σημαντικό θέμα, για τη διαχείριση του οποίου η σχολιαζόμενη ως άνω νομολογία του Συμβουλίου της Επικράτειας θα αποτελέσει, και στο μέλλον, σημείο αναφοράς και εξαιρετικής σημασίας κριτήριο.

Λάμπρος Ν. Κίσσας

Χωροτάκτης - Πολεοδόμος Μηχανικός, M.Sc.

³ Σύμφωνα με σχετική εισήγηση που υιοθετήθηκε με το Πρακτικό της 20.3.1979 του ΣΔΕ, κατ' επίκληση του οποίου εκδόθηκε το πδ/γμα της 11.06-04.07.1980.

⁴ Σχετ. βλ. ΣτΕ 1915/1994, πρβλ. ΣτΕ 4707, 3677/1987, ΣτΕ ΠΕ 43/2004, **ΣτΕ 2888/2014**.