

## **ΣΤΕ 3266/2010 [Νόμιμος καθορισμός ζωνών προστασίας μνημείου]**

### **Περίληψη**

-Τα αρχαία προγενέστερα του έτους 1830 ακίνητα μνημεία προστατεύονται ευθέως εκ του νόμου, χωρίς να είναι αναγκαία η έκδοση οποιασδήποτε διοικητικής πράξης. Αντίθετα, τα νεώτερα πολιτιστικά αγαθά, εμπίπτουν στην προστασία του νόμου μετά τον χαρακτηρισμό τους ως μνημείων, με την έκδοση ειδικής προς τούτο αποφάσεως του Υπουργού Πολιτισμού.

-Τα αρχαία μνημεία πρέπει να καταχωρίζονται στο Εθνικό Αρχείο Μνημείων, όμως, παράλειψη αυτής της καταχώρισης δεν παρακωλύει την εφαρμογή των προστατευτικών για τα μνημεία διατάξεων, όπως είναι και οι σχετικές με τον καθορισμό Ζωνών Προστασίας Α' και Β' γύρω από αυτά.

-Ο καθορισμός Ζώνης Προστασίας γύρω από ακίνητο μνημείο και τον περιβάλλοντα χώρο του είναι διαδικασία αυτοτελής και ανεξάρτητη από την κήρυξη και οριοθέτηση αρχαιολογικού χώρου.

-Από τα στοιχεία του φακέλου προκύπτει η ανάγκη να συμπεριληφθεί το επίδικο ακίνητο εντός των ορίων των Ζωνών Προστασίας του παρακείμενου μνημείου. Άλλωστε, η όλη διαδικασία ξεκίνησε με αφορμή τα προβλήματα αναδείξεως του μνημείου, όπως προκλήθηκαν μετά την έναρξη κατασκευής συγκροτήματος κατοικιών κοντά του.

**Πρόεδρος:** *N. Ρόζος*

**Εισηγητής:** *Αθ. Ράντος*

**Δικηγόροι:** *Π. Λαζαράτος, Π. Δημόπουλος*

### **Βασικές σκέψεις**

2. Επειδή, με την αίτηση αυτή ζητείται η ακύρωση της υπ' αριθ. ΥΠΠΟ/ΓΔΑΠΚ/ΑΡΧ/Β1/Φ47/19838/1113/5-3-2007 αποφάσεως του Υπουργού Πολιτισμού (ΦΕΚ τ. Αν. Απαλ. και Πολ. Θεμ. 99/14-3-2007), με την οποία καθορίσθηκαν ζώνες προστασίας Α' και Β' του μνημείου του ναού Ζωοδόχου Πηγής, στον Πρίνο Αρκαδίου Ρεθύμνου.
3. Επειδή, η δεύτερη αιτούσα εταιρεία, που έχει, κατά τα στοιχεία του φακέλου, ξεκινήσει την ανέγερση συγκροτήματος κατοικιών εντός των ζωνών Α' και Β' προστασίας του μνημείου, με έννομο συμφέρον και εν γένει παραδεκτώς ασκεί την κρινομένη αίτηση.

4. Επειδή, κατά το άρθρο 2 του νόμου 3028/2002 «Για την προστασία των αρχαιοτήτων ...» (Α' 153), «... β) ως μνημεία νοούνται τα πολιτιστικά αγαθά που αποτελούν υλικές μαρτυρίες και ανήκουν στην πολιτιστική κληρονομιά της Χώρας ...αα) Ως αρχαία μνημεία ή αρχαία νοούνται όλα τα πολιτιστικά αγαθά που ανάγονται στους προϊστορικούς, αρχαίους, βυζαντινούς και μεταβυζαντινούς χρόνους και χρονολογούνται έως και το 1830 ...γγ) Ως ακίνητα μνημεία νοούνται τα μνημεία που υπήρξαν συνδεδεμένα με το έδαφος και παραμένουν σε αυτό... Στα ακίνητα μνημεία συμπεριλαμβάνονται...τα...λοιπά στοιχεία που αποτελούν αναπόσπαστο τμήμα τους, καθώς και το άμεσο περιβάλλον τους...», ενώ, κατά το άρθρο 3 του νόμου, «1. Η προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς της Χώρας συνίσταται κυρίως: α) στον εντοπισμό, την έρευνα, την καταγραφή, την τεκμηρίωση και τη μελέτη των στοιχείων της ...», κατά δε το άρθρο 4 του νόμου, με τον τίτλο «Εθνικό Αρχείο Μνημείων», «1. Τα μνημεία καταγράφονται, τεκμηριώνονται και καταχωρούνται στο Εθνικό Αρχείο Μνημείων, που τηρείται στο Υπουργείο Πολιτισμού. 2. Με προεδρικό διάταγμα, που εκδίδεται με πρόταση του Υπουργού Πολιτισμού, ρυθμίζεται η οργάνωση και η λειτουργία του Εθνικού Αρχείου Μνημείων και προσδιορίζονται ο τρόπος καταγραφής των μνημείων ... και κάθε αναγκαία λεπτομέρεια. Στο Εθνικό Αρχείο Μνημείων καταχωρίζεται, το αργότερο ανά τριετία, το πόρισμα επιθεώρησης για την κατάσταση κάθε ακινήτου μνημείου ...». Εξ άλλου, κατά το άρθρο 6 του νόμου «1. Στα ακίνητα μνημεία περιλαμβάνονται: α) τα αρχαία που χρονολογούνται έως και το 1830, β) τα νεότερα πολιτιστικά αγαθά που είναι προγενέστερα των εκάστοτε τελευταίων εκατό ετών ...γ) τα νεότερα πολιτιστικά αγαθά που ανάγονται στην περίοδο των εκάστοτε τελευταίων εκατό ετών ...4. Τα αρχαία ακίνητα μνημεία προστατεύονται από το νόμο χωρίς να απαιτείται η έκδοση οποιασδήποτε διοικητικής πράξης. Τα ακίνητα των περιπτώσεων β' και γ' της παραγράφου 1 χαρακτηρίζονται μνημεία με απόφαση του Υπουργού Πολιτισμού ...». Περαιτέρω, κατά το άρθρο 12 του νόμου «1. Οι αρχαιολογικοί χώροι κηρύσσονται και οριοθετούνται ...με βάση τα δεδομένα αρχαιολογικής έρευνας πεδίου και απόφαση του Υπουργού Πολιτισμού, η οποία ...συνοδεύεται από τοπογραφικό διάγραμμα και δημοσιεύεται μαζί με αυτό στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως. 2. Εάν εντός των περιοχών που πρόκειται να καλύψουν υπό εκπόνηση Γενικά Πολεοδομικά Σχέδια (Γ.Π.Σ.) ή Σχέδια Χωρικής Οικιστικής Οργάνωσης Ανοικτής Πόλης (Σ.Χ.Ο.Ο.Α.Π.) ή άλλα σχέδια χωρικών ρυθμίσεων, δεν έχουν οριοθετηθεί αρχαιολογικοί χώροι, αυτοί οριοθετούνται προσωρινά, βάσει σχεδιαγράμματος ... που καταρτίζεται από την Υπηρεσία, με βάση επαρκή επιστημονικά στοιχεία και ιδίως ευρήματα που πιθανολογούν την ύπαρξη μνημείων και το οποίο εγκρίνεται από τον Υπουργό Πολιτισμού με απόφαση του που δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως. Η σχετική πράξη με το σχεδιάγραμμα περιέρχεται στην οικεία αρχή μέσα σε έξι (6) μήνες από την περιέλευση στην Υπηρεσία του σχετικού ερωτήματος και ισχύει μέχρις

- ότου εκδοθεί η απόφαση της παραγράφου 1...», ενώ, κατά το άρθρο 13, «1. Στους χερσαίους αρχαιολογικούς χώρους που βρίσκονται εκτός σχεδίου πόλεως ..., η άσκηση γεωργίας ... ή άλλων συναφών δραστηριοτήτων, καθώς και η οικοδομική δραστηριότητα είναι δυνατή μετά από άδεια, που χορηγείται με απόφαση του Υπουργού Πολιτισμού... 2. Με απόφαση του Υπουργού Πολιτισμού, η οποία εκδίδεται ύστερα από γνώμη του Συμβουλίου και η οποία διατυπώνεται ύστερα από την πραγματοποίηση αυτοψίας, από κλιμάκιο μελών του ή επιτροπή που συγκροτείται από μέλη του και ειδικούς επιστήμονες, συνοδεύεται από σχετικό διάγραμμα και δημοσιεύεται μαζί με αυτό στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, είναι δυνατόν να καθορίζεται μέσα στους χώρους της προηγούμενης παραγράφου περιοχή στην οποία απαγορεύεται παντελώς η δόμηση (Ζώνη Προστασίας Α' )... Με απόφαση του Υπουργού Πολιτισμού, η οποία εκδίδεται ύστερα από γνώμη του Συμβουλίου και η οποία διατυπώνεται ύστερα από την πραγματοποίηση αυτοψίας από μέλη του ή επιτροπή που ορίζεται από αυτό, συνοδεύεται από σχετικό διάγραμμα και δημοσιεύεται μαζί με αυτό στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, είναι δυνατόν να καθορίζεται μέσα στους χώρους της παραγράφου 1, εάν είναι εκτεταμένοι, περιοχή σε μέρος ή στο σύνολο της οποίας θα ισχύουν, δυνάμει της κοινής απόφασης του επόμενου εδαφίου, ειδικές ρυθμίσεις ως προς τους όρους δόμησης ή τις χρήσεις γης ή τις επιτρεπόμενες δραστηριότητες ή και όλους τους πιο πάνω περιορισμούς (Ζώνη Προστασίας Β' ). Με κοινή απόφαση του Υπουργού Πολιτισμού και του κατά περίπτωση αρμόδιου Υπουργού, που εκδίδεται ύστερα από γνώμη των οικείων γνωμοδοτικών οργάνων, καθορίζονται στη συνέχεια οι ειδικοί όροι δόμησης, οι χρήσεις γης, οι επιτρεπόμενες δραστηριότητες, καθώς και η δυνατότητα και οι προϋποθέσεις συνέχισης της λειτουργίας υφιστάμενων νόμιμων δραστηριοτήτων. Η κοινή αυτή απόφαση εκδίδεται μέσα σε τρεις (3) μήνες από την αποστολή του σχεδίου από το Υπουργείο Πολιτισμού στα συναρμόδια Υπουργεία», κατά δε το άρθρο 17, «1. Γύρω από μνημεία μπορεί να καθορίζεται Ζώνη Προστασίας Α' , σύμφωνα με το άρθρο 13... 3. Γύρω από μνημεία μπορεί να καθορίζεται επίσης Ζώνη Προστασίας Β' , σύμφωνα με το άρθρο 13.».
5. Επειδή, από τον συνδυασμό των διατάξεων των άρθρων 2, 3, 4 και 6 του ν. 3028/2002, που παρατέθηκαν στην προηγούμενη σκέψη, συνάγεται ότι, σε αντίθεση με τα νεώτερα πολιτιστικά αγαθά, τα οποία εμπίπτουν στην προστασία του νόμου μετά τον κατά περίπτωση χαρακτηρισμό τους ως μνημείων, με την έκδοση ειδικής προς τούτο αποφάσεως του Υπουργού Πολιτισμού, τα αρχαία ακίνητα μνημεία, προγενέστερα του έτους 1830, προστατεύονται ευθέως εκ του νόμου, χωρίς να είναι προς τούτο αναγκαία η έκδοση οποιασδήποτε διοικητικής πράξεως,. Και ναι μεν και τα μνημεία αυτά πρέπει να καταχωρίζονται στο προβλεπόμενο στο άρθρο 4 του νόμου Εθνικό Αρχείο Μνημείων, η τυχόν, όμως, για οποιονδήποτε λόγο παράλειψη διενεργείας της καταχωρίσεως αυτής κατ' ουδέν παρακωλύει την εφαρμογή

- σ' αυτά όλων των προστατευτικών για τα μνημεία διατάξεων του νόμου, μεταξύ των οποίων και των σχετικών με τον καθορισμό Ζωνών Προστασίας Α' και Β' γύρω από αυτά. Εξ άλλου, από τον συνδυασμό των διατάξεων των άρθρων 2 περ. β) στοιχ. γγ), 12 παρ. 1, 13 παρ. 1 και 2 και 17 παρ. 1 και 3 του αυτού νόμου, που επίσης παρατέθηκαν, συνάγεται ότι ο καθορισμός Ζώνης Προστασίας γύρω από ακίνητο μνημείο και τον περιβάλλοντα χώρο του, κατά το ως άνω άρθρο 17, είναι διαδικασία αυτοτελής και ανεξάρτητη από την κήρυξη και οριοθέτηση αρχαιολογικού χώρου, κατά το άρθρο 12 του νόμου. Περαιτέρω, για τον καθορισμό Ζώνης Προστασίας γύρω από ακίνητο μνημείο, πρέπει να προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου η συνδρομή των προς τούτο νομίμων προϋποθέσεων. Δεν είναι, όμως, αναγκαίο, κατά την έννοια των ανωτέρω διατάξεων, τα ευρισκόμενα στον φάκελο αυτά στοιχεία να παρατίθενται στο σώμα της οικείας υπουργικής απόφασης.
6. Επειδή, προβάλλεται, ως λόγος ακυρώσεως, ότι μη νομίμως εξεδόθη η προσβαλλομένη πράξη καθορισμού Ζώνης Προστασίας γύρω από το μνημείο του ναού Ζωοδόχου Πηγής, στον Πρίνο Αρκαδίου, χωρίς να έχει προηγουμένως καταχωρισθεί το εν λόγω μνημείο στο Εθνικό Αρχείο Μνημείων. Ο λόγος αυτός ακυρώσεως πρέπει να απορριφθεί ως αβάσιμος, δεδομένου ότι, κατά τα εκτεθέντα στην προηγουμένη σκέψη, η καταχώριση αυτή δεν ήταν, πάντως, αναγκαία νόμιμη προϋπόθεση για την έκδοση της προσβαλλομένης πράξεως.
  7. Επειδή, προβάλλεται, ως λόγος ακυρώσεως, ότι μη νομίμως εξεδόθη η προσβαλλομένη πράξη χωρίς να έχει προηγουμένως κηρυχθεί και οριοθετηθεί, κατά το άρθρο 12 παρ. 1 του ν. 3028/2002, αρχαιολογικός χώρος, εντός του οποίου να περιλαμβάνεται το επίμαχο μνημείο και ο περιβάλλον χώρος του. Ο λόγος αυτός ακυρώσεως πρέπει να απορριφθεί ως αβάσιμος, δεδομένου ότι, κατά τα εκτεθέντα στην σκέψη 5, δεν ήταν αναγκαία για τον καθορισμό ζώνης προστασίας γύρω από το επίμαχο μνημείο η προηγούμενη κήρυξη και οριοθέτηση της περιοχής ως αρχαιολογικού χώρου.
  8. Επειδή, όπως προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου, κατόπιν του υπ' αριθ. 3055/27-7-2006 εγγράφου της 28ης Εφορείας Βυζαντινών Αρχαιοτήτων (ΕΒΑ), με το οποίο προτάθηκε, μεταξύ άλλων, η θεσμοθέτηση ζωνών προστασίας γύρω από τον ως άνω ναό της Ζωοδόχου Πηγής, λόγω ενάρξεως κατασκευής από τις αιτούσες, χωρίς άδεια της υπηρεσίας, οικοδομικού συγκροτήματος πλησίον του ναού, το Κεντρικό Αρχαιολογικό Συμβούλιο (ΚΑΣ) γνωμοδότησε, κατά την υπ' αριθ. 29/θέμα 19°/29-8-2006 συνεδρίαση του, υπέρ της διενέργειας από μέλη του αυτοψίας στην περιοχή. Όπως προκύπτει από το πρακτικό αυτοψίας με ημερομηνία 6-9-2006, που υπάρχει στον φάκελο της υποθέσεως, κατά την ημερομηνία αυτή διενεργήθηκε η αυτοψία, οι δε διενεργήσαντες την αυτοψία εισηγήθηκαν την θεσμοθέτηση των ζωνών προστασίας στα προταθέντα από την υπηρεσία όρια. Με τα δεδομένα αυτά, ο προβαλλόμενος λόγος ακυρώσεως κατά τον οποίο, κατά παράβαση του άρθρου 13 παρ. 2 του ν. 3028/2002, δεν υφίσταται πόρισμα αυτοψίας για την

- ανάγκη οριοθέτησεως και καθορισμού του πλάτους των ζωνών στην περιοχή και ότι, πάντως, η εν λόγω πράξη δεν επικαλείται ρητώς την ύπαρξη πορίσματος, πρέπει να απορριφθεί, κατά το πρώτο μεν σκέλος του ως στηριζόμενος σε εσφαλμένη προϋπόθεση, κατά το δε δεύτερο σκέλος του ως αβάσιμος, δεδομένου ότι δεν είναι κατά νόμο αναγκαία η μνεία της υπάρξεως πορίσματος με το ανωτέρω περιεχόμενο στο σώμα της πράξεως αυτής.
9. Επειδή, προβάλλεται, ως λόγος ακυρώσεως, ότι εφ' όσον, κατά την αιτούσα, ευρίσκεται σε εξέλιξη διαδικασία εκπονήσεως Σ.Χ.Ο.Ο.Α.Π. Δήμου Αρκαδίου, έπρεπε, κατά το άρθρο 12 παρ. 2 του ν. 3028/2002, να γίνει προσωρινή μόνον και όχι οριστική οριοθέτηση της ζώνης προστασίας. Ο λόγος αυτός ακυρώσεως πρέπει να απορριφθεί προεχόντως διότι, κατά τα ήδη εκτεθέντα σε προηγούμενες σκέψεις, με την προσβαλλομένη πράξη δεν επιχειρείται η οριοθέτηση αρχαιολογικού χώρου, κατά την αυτοτελή διαδικασία του άρθρου 12 του ως άνω νόμου, της οποίας γίνεται επίκληση στον λόγο αυτό ακυρώσεως, αλλά καθορισμός ζώνης προστασίας αρχαίου μνημείου, κατά το άρθρο 17 του νόμου, για τον οποίο εφαρμόζονται διαφορετικές διαδικασίες.
  10. Επειδή, προβάλλεται, ως λόγος ακυρώσεως, ότι παρά τον νόμο δεν αιτιολογείται στο σώμα της προσβαλλομένης πράξεως η επιλογή, ως πρόσφορου και αποτελεσματικού μέτρου προστασίας του μνημείου, του καθορισμού των επίμαχων ζωνών προστασίας και μάλιστα στο συγκεκριμένο πλάτος τους. Ο λόγος αυτός ακυρώσεως πρέπει, όπως προβάλλεται, να απορριφθεί ως αβάσιμος, δεδομένου ότι, κατά τα εκτεθέντα στην σκέψη 5, δεν ήταν κατά τον νόμο αναγκαία η μνεία των ως άνω στοιχείων στο σώμα της προσβαλλομένης πράξεως. Εν πάση δε περιπτώσει, τα σχετικά στοιχεία παρατίθενται λεπτομερώς στα στοιχεία του φακέλου (βλ. τα μνημονευθέντα στην σκέψη 8 στοιχεία, καθώς και τα υπ' αριθ. συνεδρ. 37/θέμα 7°/24-10-2006 και 4/θέμα9ο/31-1-2007 πρακτικά του ΚΑΣ), από τα οποία, μάλιστα, προκύπτει ειδικώς η ανάγκη συμπεριλήψεως του επιμάχου ακινήτου εντός των ορίων των Ζωνών Προστασίας του μνημείου, δεδομένου ότι η όλη διαδικασία ξεκίνησε ακριβώς με αφορμή τα προβλήματα αναδείξεως του μνημείου, που ανέκυψαν κατόπιν της ενάρξεως κατασκευής από την αιτούσα συγκροτήματος κατοικιών πλησίον αυτού.
  11. Επειδή, κατόπιν τούτου, η κρινομένη αίτηση πρέπει να απορριφθεί.