

ΣΤΕ 3077/2010 [Παράνομη αδειοδότηση camping σε εκτός σχεδίου ακίνητο κοντά σε προστατευόμενη κατά τον αρχαιολογικό νόμο περιοχή]

Περίληψη

-Για την ανέγερση οικοδομής σε περιοχή που υπάγεται, σε διπλό καθεστώς προστασίας, καταλαμβανόμενη τόσο από την απόφαση, με την οποία χαρακτηρίστηκαν ως ιστορικά διατηρητέα μνημεία τα βυζαντινά και μεταβυζαντινά κτίσματα της περιοχής της χερσονήσου του Άθω και ο περιβάλλον χώρος τους, όσο και από την απόφαση, με την οποία χαρακτηρίστηκε ως τοπίο ιδιαίτερου φυσικού κάλλους απαιτούνται -προκειμένου να εκδοθεί η οικοδομική άδεια- αφενός έγκριση του Υπουργείου Πολιτισμού και αφετέρου έγκριση του, κατά τόπον αρμόδιου, Υπουργείου Μακεδονίας-Θράκης μετά από προηγούμενη γνωμοδότηση της οικείας Ε.Π.Α.Ε.

-Πράξεις, με τις οποίες παρέχεται απλώς άδεια εκσκαφής του επίδικου ακινήτου δεν αποτελούν τις κατά νόμον απαιτούμενες εγκρίσεις του Υπουργείου Πολιτισμού. Συνεπώς, η προσβαλλόμενη οικοδομική άδεια και η πράξη αναθεώρησής της, εκδοθείσες χωρίς την απαιτούμενη άδεια του Υπουργείου Πολιτισμού, είναι παράνομες.

-Οι γνωμοδοτήσεις της Δευτεροβάθμιας Ε.Π.Α.Ε., οι οποίες συνιστούν την αιτιολογία των σχετικών εγκρίσεων του Υπουργού Μακεδονίας-Θράκης, είναι ανεπαρκώς αιτιολογημένες, διότι περιορίζονται στην εξέταση των μορφολογικών στοιχείων και της αισθητικής εμφάνισης της επίδικης εγκατάστασης. Δεν διαλαμβάνουν όμως ειδικά αιτιολογημένη κρίση για τη συμβατότητά της, με το προστατευόμενο τοπίο ιδιαίτερου φυσικού κάλλους. Οι συμπροσβαλλόμενες με την κρινόμενη αίτηση εγκριτικές πράξεις του Υπουργού Μακεδονίας-Θράκης είναι επίσης ακυρωτέες, ως ανεπαρκώς αιτιολογημένες.

Πρόεδρος: *Κ. Μενουδάκος*

Εισηγητής: *Ολ. Παπαδοπούλου*

Δικηγόροι: *Κ. Χρυσόγονος, Γ. Ζαχαράκης, Ι. Ζαχαράκης, Π. Τάντσης, Π. Αθανασούλης*

Βασικές σκέψεις

1. Επειδή, με την υπ' αριθμ. 459/2006 απόφαση του Διοικητικού Εφετείου Θεσσαλονίκης ακυρώθηκε, κατόπιν αιτήσεως των Γ. Ζ. και Ι. Ζ., η 13/1.2.2001 οικοδομική άδεια του Τμήματος Πολεοδομίας και Πολεοδομικών Εφαρμογών

Αρναίας της Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως Χαλκιδικής, καθώς και η 151/2122/01/31.1.2002 πράξη αναθεωρήσεως της. Με τις ανωτέρω πράξεις είχε χορηγηθεί στον Ε. Μ.ρή άδεια για την ανέγερση camping, με οικίσκους, περίφραξη και πισίνα, στη θέση «Τ.», σε εκτός σχεδίου περιοχή στα Νέα Ρόδα Χαλκιδικής. Κατά της αποφάσεως αυτής του Διοικητικού Εφετείου ο Ε. Μ. άσκησε έφεση, η οποία έγινε δεκτή, με την υπ' αριθμ. 2437/2008 απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας, κριθέντος ότι το πρωτοδίκως δίκασαν δικαστήριο, το οποίο εξέτασε τη νομιμότητα της προηγηθείσης της οικοδομικής αδείας σχετικής εγκρίσεως του Υπουργού Μακεδονίας-Θράκης, χωρίς να ερευνήσει εάν, καθ' ερμηνεία του δικογράφου, η πράξη αυτή ήταν συμπροσβαλλόμενη με την αίτηση ακυρώσεως, ώστε, σε περίπτωση καταφατικής κρίσεως ως προς το ζήτημα αυτό, να καλέσει στη δίκη τον εν λόγω Υπουργό και να κρίνει, περαιτέρω, εάν η εγκριτική απόφαση του υπάγεται στην αρμοδιότητα του Διοικητικού Εφετείου, έσφαλε και ότι, για τον λόγο αυτό, αυτεπαγγέλτως εξεταζόμενο, η εκκληθείσα απόφαση πρέπει να εξαφανισθεί. Μετά την εξαφάνιση της εκκληθείσης αποφάσεως, το Δικαστήριο, με την προαναφερθείσα 2437/2008 απόφασή του, προχώρησε στην εξέταση της αιτήσεως ακυρώσεως των Γ. Ζ. και Ι. Ζ., έκρινε δε ότι οι ανωτέρω, με έννομο συμφέρον, εμπροθέσμως και εν γένει παραδεκτώς προσβάλλουν την 13/1.2.2001 οικοδομική άδεια και την 151/2122/01/31.1.2002 πράξη αναθεωρήσεως της και ότι παραδεκτώς παρεμβαίνει στη δίκη ο Ε. Μ., στον οποίο είχε χορηγηθεί η προσβαλλόμενη άδεια, όπως ακολούθως αναθεωρήθηκε (βλ. ΣΕ 2437/2008, σκέψεις 12, 13, 14 και 15). Δοθέντος δε, ότι με την ασκηθείσα αίτηση ακυρώσεως αμφισβητήθηκε το κύρος και, ειδικότερα, η νομιμότητα της αιτιολογίας των 9333/19.12.2000 και 180/22.1.2002 εγκριτικών πράξεων του Υπουργού Μακεδονίας-Θράκης, δυνάμει των οποίων εκδόθηκαν οι προσβαλλόμενες οικοδομική άδεια και πράξη αναθεωρήσεως της, το Δικαστήριο έκρινε ότι οι εγκριτικές αυτές πράξεις, οι οποίες είναι αυτοτελώς εκτελεστές και συναφείς με τις ρητώς προσβαλλόμενες, πρέπει, καθ' ερμηνεία του δικογράφου της αιτήσεως ακυρώσεως, να θεωρηθούν ως συμπροσβαλλόμενες, ανέβαλε, όμως, την περαιτέρω εκδίκαση της αιτήσεως ακυρώσεως, προκειμένου να κληθεί στη δίκη, ως καθ' ου, και ο Υπουργός Μακεδονίας-Θράκης. Ήδη, μετά την τήρηση της νόμιμης προδικασίας και την αποστολή σχετικού φακέλου από το Υπουργείο Μακεδονίας-Θράκης (βλ. το 14513/26.1.2009 έγγραφο της Διευθύνσεως Περιβάλλοντος και Υποδομών του εν λόγω Υπουργείου προς το Συμβούλιο της Επικρατείας), η κρινόμενη αίτηση ακυρώσεως εισάγεται προς περαιτέρω εκδίκαση.

2. Επειδή, στο άρθρο 24 του Συντάγματος ορίζεται ότι «[η] προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος αποτελεί υποχρέωση του Κράτους» (παρ. 1) και ότι «[τ]α μνημεία, οι παραδοσιακές περιοχές και τα παραδοσιακά στοιχεία προστατεύονται από το Κράτος ...» (παρ. 6). Με τις διατάξεις αυτές

- καθιερώνεται, ειδικώς, αυξημένη προστασία του φυσικού, καθώς επίσης και του πολιτιστικού περιβάλλοντος, δηλαδή των μνημείων και λοιπών πολιτιστικών αγαθών που προέρχονται από την ανθρώπινη δραστηριότητα και συνθέτουν λόγω της ιστορικής, καλλιτεχνικής ή επιστημονικής σημασίας τους την εν γένει πολιτιστική κληρονομιά της Χώρας. Η προστασία αυτή περιλαμβάνει, μεταξύ άλλων, τη διατήρηση των εν λόγω πολιτιστικών στοιχείων στο διηνεκές. Επομένως, κάθε επέμβαση επί ή πλησίον αρχαίου ή νεώτερου μνημείου πρέπει κατ' αρχήν να αποβλέπει στην προστασία και ανάδειξη αυτού, να ενεργείται δε ενόψει των ιδιαιτέρων χαρακτηριστικών του και επί τη βάσει των δεδομένων της οικείας επιστήμης, απαγορευομένων επεμβάσεων και χρήσεων μη συμβατών προς την κατά προορισμό χρήση του μνημείου και του περιβάλλοντος αυτό χώρου (βλ. ΣΕ 1580/2007 επτ., 3224/2006, 3454/2004 Ολομ., 3279/ 2003 Ολομ. κ.ά.).
3. Επειδή, περαιτέρω, σύμφωνα με το άρθρο 50 του ισχύοντος, κατά τον κρίσιμο εν προκειμένω χρόνο, κ.ν. 5351/1932 (π.δ. της 9-24.8. 1932, Α' 275) «[απαγορεύεται άνευ αδειάς του Υπουργού Παιδείας [ήδη Πολιτισμού] ... η πλησίον αρχαίου επιχείρησις έργου δυναμένου να βλάβη αυτά αμέσως ή εμμέσως» καθώς και «οιαδήποτε εργασία επί κτηρίων ή λειψάνων ή ερειπίων αρχαίων και αν έτι δεν επιφέρει ζημίαν τινά», ενώ, κατά το άρθρο 52 του αυτού νόμου, «[επισκευή ή καθ' οιονδήποτε τρόπον μετασκευή εκκλησιών ή άλλων καλλιτεχνικών και ιστορικών μνημείων και οικοδομημάτων παλαιότερων του 1830, γίνεται μόνον μετ' έγκρισιν του Υπουργείου της Παιδείας [ήδη Πολιτισμού], παρεχομένην μετά γνωμοδότησιν του αρχαιολογικού συμβουλίου ... Δια πράξεως του Υπουργείου ... δημοσιευομένης εις την Εφημερίδα της Κυβερνήσεως χαρακτηρίζονται τα μνημεία και οικοδομήματα όσα υπάγονται εις την διάταξιν ταύτην ...». Κατά την έννοια των ανωτέρω διατάξεων, οι οποίες ερμηνεύονται ενόψει και της αυξημένης προστασίας του πολιτιστικού περιβάλλοντος που εισάγεται με το άρθρο 24 του Συντάγματος, επιβάλλεται στη Διοίκηση η λήψη κάθε μέτρου, το οποίο κρίνεται αρμοδίως ως πρόσφορο για την προστασία των αρχαίων και νεωτέρων μνημείων. Η προστασία αυτή συνίσταται, κατ' αρχήν, στη διατήρηση στο διηνεκές αναλλοίωτων των ανωτέρω στοιχείων του πολιτιστικού περιβάλλοντος και του αναγκαίου για την ανάδειξη τους σε ιστορική, αισθητική και λειτουργική ενότητα περιβάλλοντος χώρου, συνεπάγεται δε δυνατότητα επιβολής των απαιτούμενων για το σκοπό αυτό μέτρων και περιορισμών της ιδιοκτησίας. Κατά την έννοια των αυτών διατάξεων, απαγορεύονται επεμβάσεις επί ακινήτου μνημείου, οι οποίες είναι δυνατόν να επιφέρουν με άμεσο ή έμμεσο τρόπο καταστροφή, βλάβη ή αλλοίωση της μορφής του, σε κάθε δε περίπτωση για την πραγματοποίηση επεμβάσεων σε μνημείο, που δεν επιφέρουν τις ανωτέρω συνέπειες και, συνεπώς, δεν εμπίπτουν στην πιο πάνω απαγόρευση, απαιτείται προηγούμενη έγκριση του Υπουργού Πολιτισμού, ύστερα από γνώμη του οικείου συμβουλίου.

Ειδικότερα, επεμβάσεις πλησίον μνημείου κατ' αρχήν επιτρέπονται, αλλά μόνο κατόπιν εγκρίσεως του Υπουργού Πολιτισμού, ειδικά δε για οικοδομικές εργασίες η έγκριση χορηγείται εάν η απόσταση από το ακίνητο μνημείο ή η σχέση με αυτό είναι τέτοια ώστε να μην κινδυνεύει να επέλθει άμεση ή έμμεση βλάβη στο μνημείο και τον περιβάλλοντα χώρο του. Από τα ανωτέρω παρέπεται ότι ο Υπουργός Πολιτισμού προκειμένου να χορηγήσει την έγκριση (άδεια) εκτελέσεως έργου είτε επί είτε πλησίον μνημείων αξιολογεί τα χαρακτηριστικά του έργου και εκτιμά τις άμεσες και έμμεσες επιπτώσεις που θα έχει η εκτέλεσή του στα ακίνητα μνημεία, δηλαδή στα αγαθά που εμπίπτουν στο πεδίο προστασίας του αρχαιολογικού νόμου. Η αιτιολογία της χορηγούμενης εγκρίσεως (αδείας) ελέγχεται, συνεπώς, ως προς τα ζητήματα αυτά. Πρέπει δε, για να είναι πλήρης, να περιέχει: α) περιγραφή των προστατευτέων μνημείων, β) περιγραφή του προς εκτέλεση έργου και γ) τεκμηριωμένη εκτίμηση των επιπτώσεων του έργου επί των μνημείων (βλ. ΣΕ 1580/2007 επτ., 3224/2006, 3454/2004 Ολομ.). Περαιτέρω, από το συνδυασμό των ίδιων διατάξεων προκύπτει ότι ο Υπουργός Πολιτισμού, ο οποίος είναι αρμόδιος να χορηγεί άδεια για την επιχείρηση έργου πλησίον αρχαίου ή νεωτέρου μνημείου, δύναται και να απαγορεύει κάθε έργο ή δραστηριότητα που μπορεί να βλάψει, αμέσως ή εμμέσως, και δη τόσο από άποψη ασφαλείας όσο και από αισθητική άποψη, τις αρχαιότητες ή τα νεώτερα μνημεία, με γνώμονα την εις το διηνεκές διατήρηση και προστασία τους και πάντοτε ενόψει αφενός του χαρακτήρα των προστατευτέων μνημείων και αφετέρου του συγκεκριμένου έργου που πρόκειται να επιχειρηθεί. Η έγκριση δηλαδή της οικείας υπηρεσίας του Υπουργείου Πολιτισμού, η οποία αποτελεί την προϋπόθεση εκδόσεως των τυχόν απαιτούμενων για την εκτέλεση οικοδομικών εργασιών και τη χρήση κτηρίων λοιπών διοικητικών πράξεων, χορηγείται μόνον εάν, κατά την αιτιολογημένη κρίση της υπηρεσίας, το έργο ή η δραστηριότητα, είτε καθαυτό είτε ενόψει των συνθηκών που υφίστανται στην περιοχή, δεν συνεπάγονται δυσμενείς επιπτώσεις στη διατήρηση, την προβολή και την εν γένει προστασία του μνημείου, αλλά και του χώρου που το περιβάλλει, και μάλιστα σε έκταση επαρκή για την ανάδειξη του. Οφείλει δε η Διοίκηση, κατά την εξέταση σχετικού αιτήματος, να ερευνά περαιτέρω εάν τυχόν δυσμενείς επιπτώσεις μπορούν να εξουδετερωθούν με την επιβολή όρων και περιορισμών και, σε καταφατική περίπτωση, να επιβάλλει τους αναγκαίους σε κάθε περίπτωση όρους, κατά τη χορήγηση της εγκρίσεως (βλ. ΣΕ 3406/2001, 3895/2000, 3458/2000, 1787/2000, 1109/2000, 1437/1998, 4426/1997, 2725/1997, 2073/1997, 5617/1996, 5448/1996 κ.ά.). Επειδή, εξ άλλου, ο ν. 1469/1950 (Α' 169) ορίζει στο άρθρο 1 παρ. 1 ότι «[η] ανέγερσις οικοδομημάτων επί τόπων χαρακτηριζομένων ως ιδιαίτερου φυσικού κάλλους (εξαιρουμένων των ιστορικών και αρχαιολογικών) ως και η επισκευή, κατασκευή και οιαδήποτε διαρρυθμίσις των επ' αυτών κειμένων οικοδομημάτων ή μνημείων και εν γένει κτισμάτων, μεταγενεστέρων του

έτους 1830 ...» υπάγεται στις διατάξεις του άρθρου 52 του κ.ν. 5351/1932, «της κατά το άρθρον τούτο απαιτουμένης εγκρίσεως του Υπουργού ... παρεχομένης μετά σύμφωνον γνώμην [του οικείου αρχαιολογικού συμβουλίου]». Με το άρθρο 1 του π.δ. 161/1984 (Α' 54) ορίσθηκε ότι υπάγονται εφεξής στο Υπουργείο Χωροταξίας, Οικισμού και Περιβάλλοντος [ήδη Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων] οι ακόλουθες αρμοδιότητες: (α) ο χαρακτηρισμός ενός τόπου ως ιδιαίτερου φυσικού κάλλους κατά το άρθρο 1 παρ. 2 του ν. 1469/1950, (β) η έγκριση για την ανέγερση οικοδομημάτων σε τόπους χαρακτηριζόμενους ως ιδιαίτερου φυσικού κάλλους, εξαιρουμένων των ιστορικών και αρχαιολογικών και (γ) η προστασία των τόπων που χαρακτηρίζονται ως ιστορικοί, καθώς και η έγκριση για την εκτέλεση έργου στους τόπους αυτούς. Ορίσθηκε, επίσης, στο ίδιο άρθρο ότι για την άσκηση των αρμοδιοτήτων που μεταφέρονται στο Υ.ΧΟ.Π. [ήδη Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε.], όπου απαιτείται απλή ή σύμφωνη γνώμη αρχαιολογικού συμβουλίου, η σχετική γνωμοδοτική αρμοδιότητα «μεταφέρεται στις Επιτροπές Ενασκήσεως Αρχιτεκτονικού Ελέγχου [Ε.Ε.Α.Ε.] των οικείων πολεοδομικών υπηρεσιών» [ήδη Επιτροπές Πολεοδομικού και Αρχιτεκτονικού Ελέγχου (Ε.Π.Α.Ε.)]. Ακολουθώντας, με το π.δ. 358/1986 (Α' 158) η αρμοδιότητα του Υ.Π.Ε.ΧΩ.Δ.Ε. για τον χαρακτηρισμό τόπων ως ιδιαίτερου φυσικού κάλλους, για τον καθορισμό όρων και περιορισμών δομήσεως στους τόπους αυτούς και για την έγκριση ανεγέρσεως οικοδομημάτων στους ως άνω τόπους, εξαιρουμένων των ιστορικών και των αρχαιολογικών, μεταφέρθηκε στο Υπουργείο Βόρειας Ελλάδας [ήδη Μακεδονίας-Θράκης], για τις περιοχές οι οποίες εμπίπτουν στην κατά τόπον αρμοδιότητα του Υπουργείου αυτού. Όπως προκύπτει από τις ανωτέρω διατάξεις, για την ανέγερση οικοδομημάτων σε τόπους οι οποίοι έχουν χαρακτηριστεί ως ιδιαίτερου φυσικού κάλλους, απαιτείται, πριν από την έκδοση της οικοδομικής αδειάς, έγκριση του Υπουργού Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων ή του Υπουργού Μακεδονίας -Θράκης, εφόσον είναι κατά τόπον αρμόδιος, μετά από προηγούμενη γνωμοδότηση της οικείας Ε.Π.Α.Ε. Για τη χορήγηση δε της προβλεπόμενης δυνάμει των διατάξεων αυτών εγκρίσεως, η οποία δεν υποκαθιστά την τυχόν απαιτούμενη από τις διατάξεις περί προστασίας των μνημείων έγκριση της οικείας υπηρεσίας του Υπουργείου Πολιτισμού, τα αρμόδια όργανα πρέπει να εξετάζουν, με ειδικώς αιτιολογημένη κρίση, εάν η συγκεκριμένη οικοδομή, καθώς και η δραστηριότητα, για την οποία αυτή προορίζεται, ενόψει ιδίως της φύσεως και του μεγέθους τους, είτε καθ' εαυτές είτε λόγω των συνθηκών που υφίστανται στην περιοχή, εναρμονίζονται από κάθε άποψη προς το προστατευόμενο τοπίο. Για το σκοπό αυτό υποβάλλεται αιτιολογημένη έκθεση του μελετητή μηχανικού (βλ. άρθρο 327 παρ. 2 του Κώδικα Βασικής Πολεοδομικής Νομοθεσίας [Κ.Β.Π.Ν.], που κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του π.δ. της 14/27.7.1999 [Δ' 580]), η οποία πρέπει να περιέχει τα απαραίτητα στοιχεία

- όσον αφορά την αισθητική εμφάνιση του κτηρίου και την κατά τα ανωτέρω εναρμόνιση του με το τοπίο ιδιαίτερου φυσικού κάλλους, ώστε βάσει αυτών οι αρμόδιες αρχές να μπορούν να ελέγχουν κατά πόσον το υπό ανέγερση κτήριο πληροί τις ανωτέρω νόμιμες προϋποθέσεις, προκειμένου να χορηγηθεί η σχετική άδεια (πρβλ. ΣΕ 2097/2001 επτ, 2511/2000, 1996/2000, 1055/1998, 5825/1996, 5231/1996, 2412/1990. 3033/1989).
4. Επειδή, με την 5980/16-29.10.1965 απόφαση του Υπουργού Προεδρίας της Κυβερνήσεως (Β' 714), εκδοθείσα κατ' εφαρμογή των ανωτέρω παρατιθεμένων διατάξεων του άρθρου 52 του κ.ν. 5351/1932, ορίσθηκαν τα εξής:
- «Χαρακτηρίζομεν ως ιστορικά διατηρητέα μνημεία τα εις την περιοχήν της χερσονήσου του Άθω, από “της διώρυγος του Ξέρξου” και μέχρι των ακρωτηρίων Πίννες και Ακροθώου, Βυζαντινά και μεταβυζαντινά κτίσματα, ήτοι Μονάς, σκήτας, κελλία, ναούς, μετόχια, εξωκκλήσιον, αγιάσματα, κ.λπ. είτε εν ερειπίοις ευρισκόμενα μετά του αμέσου περιβάλλοντος αυτών χώρου καθοριζομένου ως τοιούτου άπαντος του χώρου πέριξ εις την περιοχήν της Χερσονήσου του Άθω, λόγω της εξαιρετικής αρχαιολογικής σημασίας και σπουδαιότητας αυτών». Με την εν λόγω απόφαση χαρακτηρίσθηκαν ως ιστορικά διατηρητέα μνημεία τα περιγραφόμενα σ' αυτήν κτίσματα και ο περιβάλλων χώρος τους, ως τοιούτου νοουμένου όλου του χώρου που εκτείνεται από τη διώρυγα του Ξέρξου μέχρι τα ακροτήρια Πίννες και Ακρόθων. Εξάλλου, με την 1964/10.12.1991-14.1.1992 απόφαση του Υπουργού Μακεδονίας - Θράκης (Δ' 11), εκδοθείσα δυνάμει των διατάξεων του ν. 5351/1932, και ειδικότερα του άρθρου 52 αυτού, του ν. 1469/1950 και του ν. 1126/1981 περί κυρώσεως της Διεθνούς Συμβάσεως για την προστασία της παγκόσμιας πολιτιστικής και φυσικής κληρονομιάς (Α' 32), καθώς και των π.δ/των 161/1984 και 358/1986, μνημονεύουσα δε στο προοίμιό της την προαναφερθείσα 5980/16-29.10.1965 υπουργική απόφαση, χαρακτηρίσθηκε «ως τοπίο ιδιαίτερου φυσικού κάλλους, σύμφωνα με τις διατάξεις του ν. 1469/1950 ... [η] ευρύτερη περιοχή των συνόρων του Αγίου Όρους μέχρι τα διοικητικά όρια του Δήμου Ιερισσού και της νήσου Αμμολιανής του Νομού Χαλκιδικής». Περαιτέρω, σύμφωνα με την απόφαση αυτή, η οποία συνοδεύεται από σχετικό χάρτη, «ο καθορισμός όρων και περιορισμών δόμησης στην οριοθετημένη περιοχή και η έγκριση για ανέγερση οικοδομημάτων καθώς και οποιοδήποτε έργο ... σ' αυτή, θα εγκρίνεται, κατά περίπτωση, από το Υπουργείο Μακεδονίας - Θράκης, ύστερα από γνώμη των συναρμοδίων Υπουργείων».
5. Επειδή, ενόψει όσων έγιναν δεκτά στις προηγούμενες σκέψεις, για την ανέγερση οικοδομής σε περιοχή που εμπίπτει εντός των ορίων τόσο της 5980/16-29.10.1965 αποφάσεως, με την οποία χαρακτηρίσθηκαν ως ιστορικά διατηρητέα μνημεία τα βυζαντινά και μεταβυζαντινά κτίσματα της περιοχής της χερσονήσου του Άθω, καθώς και ο περιβάλλων χώρος τους, όπως ειδικότερα οριοθετείται με την απόφαση αυτή, όσο και της

1964/10.12.1991-14.1.1992 αποφάσεως, με την οποία χαρακτηρίστηκε ως τοπίο ιδιαίτερου φυσικού κάλλους «[η] ευρύτερη περιοχή των συνόρων του Αγίου Όρους μέχρι τα διοικητικά όρια του Δήμου Ιερισσού και της νήσου Αμμολιανής», και υπάγεται, συνεπώς, σε διπλό καθεστώς προστασίας, προκειμένου να εκδοθεί η οικεία οικοδομική άδεια απαιτούνται, σωρευτικά, αφενός έγκριση του Υπουργείου Πολιτισμού και αφετέρου έγκριση του, κατά τόπον αρμόδιου, Υπουργείου Μακεδονίας-Θράκης, μετά από προηγούμενη γνωμοδότηση της οικείας Ε.Π.Α.Ε. Κάθε Υπουργείο εξετάζει τη νομιμότητα της επιχειρούμενης επεμβάσεως, κατά λόγον της αρμοδιότητάς του, ήτοι, το μεν Υπουργείο Πολιτισμού αποφαινεται αιτιολογημένα, δυνάμει των διατάξεων του κ.ν. 5351/1932, κατά πόσον το προς ανέγερση κτήριο και η δραστηριότητα για την οποία προορίζεται συνεπάγονται δυσμενείς επιπτώσεις στη διατήρηση, την προβολή και την εν γένει προστασία των βυζαντινών και μεταβυζαντινών μνημείων και του περιβάλλοντος αυτά χώρου, το δε Υπουργείο Μακεδονίας-Θράκης, αποφαινεται επίσης αιτιολογημένα, δυνάμει των προαναφερθεισών διατάξεων του ν. 1469/1950 και των π.δ/των 161/1984 και 358/1986, κατά πόσον το κτήριο εναρμονίζεται, από κάθε άποψη, προς το προστατευόμενο τοπίο. Η διαδικασία δε εκδόσεως οικοδομικής αδείας κινείται μετά την έκδοση των ανωτέρω αποφάσεων των Υπουργείων Πολιτισμού και Μακεδονίας-Θράκης, και εντός των ορίων τους. Εξάλλου, η κατόπιν γνωμοδοτήσεως της οικείας Ε.Π.Α.Ε. εκδιδόμενη απόφαση του Υπουργού Μακεδονίας-Θράκης είναι αυτοτελώς εκτελεστή ατομική διοικητική πράξη, συναφής με την οικοδομική άδεια, και δεν συναποτελεί με αυτήν σύνθετη διοικητική ενέργεια (πρβλ. ΣΕ 3619/1995 Ολομ.). Επομένως, το κύρος της αποφάσεως του Υπουργού Μακεδονίας-Θράκης δεν δύναται να ελεγχθεί παρεμπιπτόντως, με την ευκαιρία της προσβολής επί ακυρώσει της δυνάμει αυτής εκδοθείσης οικοδομικής αδείας, αλλά μόνον ευθέως, εφόσον, καθ' ερμηνεία του δικογράφου της αιτήσεως ακυρώσεως, η υπουργική αυτή απόφαση είναι δυνατόν να θεωρηθεί ως συμπροβαλλόμενη με την οικοδομική άδεια.

6. Επειδή, εν προκειμένω, από τα στοιχεία του φακέλου προκύπτουν τα εξής: Από τη Διεύθυνση Πολεοδομίας της Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως Θεσσαλονίκης χορηγήθηκε στον παρεμβαίνοντα η 48/2.4.1999 οικοδομική άδεια για την ανέγερση ισόγειας κατοικίας, με υπόγειο και στέγη, συνολικής καλυπτόμενης επιφάνειας 200,00 τ.μ., σε ακίνητο του ευρισκόμενο στην εκτός σχεδίου περιοχή «Τ.», στα Νέα Ρόδα Χαλκιδικής. Ακολουθως ο παρεμβαίνων υπέβαλε αίτηση για την ανέγερση τουριστικής εγκαταστάσεως, τύπου camping, στο ακίνητό του, συνολικού εμβαδού 23.302,00 τ.μ., στην ως άνω θέση (βλ. τη σχετική τεχνική έκθεση του αρχιτέκτονα μηχανικού Θ. Π.). Η αίτηση διαβιβάσθηκε από το Τμήμα Πολεοδομικών Εφαρμογών Αρναίας στη Δευτεροβάθμια Ε.Π.Α.Ε., δοθέντος ότι το εν λόγω ακίνητο εμπίπτει στην ευρύτερη περιοχή που χαρακτηρίστηκε ως τοπίο ιδιαίτερου φυσικού κάλλους

με την προαναφερθείσα 1964/10.12.1991-14.1.1992 απόφαση του Υπουργού Μακεδονίας-Θράκης (βλ. σχετικώς τα από 25.8.2000 και 9.11.2000 έγγραφα του Τμήματος Πολεοδομικών Εφαρμογών Αρναίας). Η Δευτεροβάθμια Ε.Π.Α.Ε., στις συνεδριάσεις 33/16.11.2000, 34/23.11.2000 και 35/30.11.2000, γνωμοδότησε υπέρ της εγκρίσεως της αρχιτεκτονικής μελέτης που είχε υποβληθεί. Στη συνέχεια εκδόθηκε η 9333/19.12.2000 απόφαση του Υπουργού Μακεδονίας-Θράκης, με την οποία, ενόψει των ανωτέρω γνωμοδοτήσεων της Ε.Π.Α.Ε., εγκρίθηκε η μελέτη κατασκευής της επίδικης τουριστικής μονάδας. Ακολούθησε η έκδοση της 13/1.2.2001 οικοδομικής αδείας του Τμήματος Πολεοδομικών Εφαρμογών Αρναίας, που χορηγήθηκε στον παρεμβαίνοντα για την ανέγερση camping α΄ τάξεως «με οικίσκους, περίφραξη, πισίνα», στην ως άνω θέση «Τ.» Νέων Ρόδων. Όπως προκύπτει από το στέλεχος της άδειας αυτής, εγκρίθηκε η κατασκευή κτηρίων, των οποίων η συνολική καλυπτόμενη επιφάνεια ανέρχεται σε 2.042,03 τ.μ. και ο όγκος σε 5.508,48 τ.μ. Προκειμένου να εκδοθεί πράξη αναθεωρήσεως της ανωτέρω οικοδομικής αδείας για ορισμένες προσθήκες, υποβλήθηκε σχετική μελέτη στη Δευτεροβάθμια Ε.Π.Α.Ε., η οποία στη συνεδρίαση 33/13.12.2001 γνωμοδότησε θετικά. Με την 180/22.1.2002 απόφαση του Υπουργού Μακεδονίας - Θράκης εγκρίθηκε η μελέτη αναθεωρήσεως της οικοδομικής αδείας, ενόψει της προαναφερθείσης γνωμοδοτήσεως της Ε.Π.Α.Ε., ακολούθως δε, στις 31.1.2002, αναθεωρήθηκε η οικοδομική άδεια, με την πράξη 151/2122/01/31.1.2002 του ανωτέρω Τμήματος Πολεοδομικών Εφαρμογών, η οποία αφορά την προσθήκη υπόγειας δεξαμενής και πέργκολας.

7. Επειδή, όπως προεκτέθηκε (βλ. σκέψη 1), με την κρινόμενη αίτηση ζητείται, παραδεκτώς, η ακύρωση της 13/1.2.2001 οικοδομικής αδείας του Τμήματος Πολεοδομίας και Πολεοδομικών Εφαρμογών Αρναίας της Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως Χαλκιδικής, καθώς και της 151/2122/01/31.1.2002 πράξεως αναθεωρήσεώς της. Ως παραδεκτώς συμπροσβαλλόμενες δε πρέπει να θεωρηθούν και οι συναφείς, κατά τα ανωτέρω (βλ. σκέψη 6), 9333/19.12.2000 και 180/22.1.2002 εγκρίσεις του Υπουργού Μακεδονίας-Θράκης, εφόσον από κανένα στοιχείο του φακέλου δεν προκύπτει γνώση των πράξεων αυτών από τους αιτούντες σε χρόνο που θα καθιστούσε την αίτηση ακυρώσεως εκπρόθεσμη.
8. Επειδή, όπως βεβαιώνεται από τη Διοίκηση, το επίδικο ακίνητο εμπίπτει εντός περιοχής, την οποία αφορούν αμφοτέρως οι ανωτέρω υπ' αριθμ. 5980/16-29.10.1965 και 1964/10.12.1991-14.1.1992 υπουργικές αποφάσεις (βλ. το 6424/8.10.2007 έγγραφο της 10ης Εφορείας Βυζαντινών Αρχαιοτήτων προς το Συμβούλιο της Επικρατείας και το 15.1/1452/25.8.2000 έγγραφο του Τμήματος Πολεοδομικών Εφαρμογών Αρναίας προς τον Ε.Ο.Τ. Θεσσαλονίκης). Συνεπώς, πριν από την έκδοση οικοδομικής αδείας για το ακίνητο αυτό, που υπάγεται, σύμφωνα με τα προεκτεθέντα, σε διπλό καθεστώς προστασίας, έπρεπε να εκδοθεί, σχετική έγκριση του Υπουργείου Πολιτισμού, δυνάμει των

διατάξεων του κ.ν. 5351/1932, για τις επιπτώσεις του προς ανέγερση κτηρίου και της δραστηριότητας, για την οποία προορίζεται, στη διατήρηση, την προβολή και την εν γένει προστασία των βυζαντινών και μεταβυζαντινών μνημείων και του περιβάλλοντος αυτά χώρου, ο οποίος, κατά τα οριζόμενα στην προαναφερθείσα 5980/16-29.10.1965 απόφαση, εκτείνεται από τη διώρυγα του Ξέρξου μέχρι τα ακροτήρια Πίννες και Ακρόθων, καθώς και έγκριση του Υπουργείου Μακεδονίας-Θράκης, κατόπιν γνωμοδοτήσεως της Ε.Π.Α.Ε., δυνάμει των διατάξεων του ν. 1469/1950, μετά από αντίστοιχη εκτίμηση των επιπτώσεων στο προστατευόμενο τοπίο ιδιαίτερου φυσικού κάλλους.

9. Επειδή, από τα στοιχεία του φακέλου προκύπτει ότι για το επίδικο ακίνητο εκδόθηκαν: (α) η 479/4.3.1999 πράξη της 10ης Εφορείας Βυζαντινών Αρχαιοτήτων, με την οποία χορηγήθηκε στον παρεμβαίνοντα άδεια εκσκαφής του υπ' αριθμ. 1345 αγροτεμαχίου ιδιοκτησίας του «για περίφραξη οικοπέδων» και (β) η 1027/31.1.2001 πράξη της ΙΣΤ' Εφορείας Προϊστορικών και Κλασικών Αρχαιοτήτων, στην οποία αναφέρεται ότι η εν λόγω Υπηρεσία «δεν [έχει] αντίρρηση από πλευράς αρχαιολογικού νόμου για τη χορήγηση άδειας εκσκαφικών εργασιών των υπ' αριθμ. 1345, 1346, 1347 και 1348 αγροτεμαχίων ιδιοκτησίας [του παρεμβαίνοντος] ... υπό τον όρο ότι στην περίπτωση που θα βρεθούν κατά τη διάρκεια των εργασιών οιαδήποτε είδους αρχαία, κινητά ή ακίνητα», θα διακοπούν αμέσως οι εργασίες (βλ. και το σχετικό 1717/7.4.2009 έγγραφο της 10ης Εφορείας Βυζαντινών Αρχαιοτήτων). Οι ανωτέρω πράξεις, όμως, με τις οποίες παρέχεται απλώς άδεια εκσκαφής του επίδικου ακινήτου, δεν αποτελούν τις κατά νόμον απαιτούμενες εν προκειμένω εγκρίσεις του Υπουργείου Πολιτισμού, για τις κατασκευές τις οποίες αφορά η προσβαλλόμενη άδεια καθόσον δεν αποφαίνονται, ενόψει της φύσεως και του μεγέθους του συγκεκριμένου έργου ήτοι της, επιχειρήσεως camping για την οποία εκδόθηκε η άδεια αυτή και των συνθηκών που υφίστανται στην περιοχή, για τις επιπτώσεις του έργου και της δραστηριότητας για την οποία αυτό προορίζεται στη διατήρηση, την προβολή και την εν γένει προστασία των αναφερόμενων στη σχετική 5980/16-29.10.1965 υπουργική απόφαση μνημείων και του χώρου που τα περιβάλλει. Κατά συνέπεια, όπως βασίμως προβάλλεται, η προσβαλλόμενη οικοδομική άδεια και η πράξη αναθεωρήσεώς της, εκδοθείσες χωρίς την κατά νόμον απαιτούμενη προσήκουσα άδεια του Υπουργείου Πολιτισμού, είναι μη νόμιμες και ακυρωτές.
10. Επειδή, ενόψει της εκδόσεως της προσβαλλόμενης οικοδομικής άδειας, διαβιβάσθηκε από το Τμήμα Πολεοδομικών Εφαρμογών Αρναίας της Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως Χαλκιδικής στην οικεία Δευτεροβάθμια Ε.Π.Α.Ε. η σχετική αρχιτεκτονική μελέτη, συνοδευόμενη από τεχνική έκθεση του αρχιτέκτονα-μηχανικού Θ. Π. Στην έκθεση αυτή γίνεται συνοπτική αναφορά στον τρόπο προπελάσεως στο ακίνητο του παρεμβαίνοντος, στην

ηλεκτροδότηση, την ύδρευση, την αποχέτευση και την τηλεφωνική εξυπηρέτηση της προς ανέγερση τουριστικής μονάδας, διαλαμβάνονται δε τα εξής για την ευρύτερη περιοχή: «Η περιοχή έχει μεγάλο τουριστικό ενδιαφέρον, διότι ο προσανατολισμός της προς τον κόλπο της Ιερισσού εξασφαλίζει μεγάλη τουριστική σαιζόν. Επίσης συνδέεται ιστορικά με τη διώρυγα του Ξέρξη και τα μοναστήρια του Αγίου Όρους, τα οποία προσελκύουν τουρίστες από όλο τον κόσμο. Στη μελέτη θα σεβαστούμε τα μορφολογικά στοιχεία που επιβάλλονται στην περιοχή, χωρίς την αλλοίωση του περιβάλλοντος. Οι διατάξεις των κτισμάτων θα ακολουθούν τις υψομετρικές καμπύλες του οικοπέδου ... Η επίπεδη μορφή του οικοπέδου σε επαφή με την παραλία, η οποία είναι ομαλή ... βοηθά λειτουργικά αυτή τη μορφή τουριστικής μονάδας ... Η μονάδα θα αποτελείται από υπαίθριες θέσεις κατασκήνωσης, καθώς και από οικίσκους με τις απαραίτητες εγκαταστάσεις λειτουργίας ... Θα δοθεί ιδιαίτερη προσοχή στη διαμόρφωση με πράσινο ... για τη σωστή ανάδειξη της μονάδας». Η Δευτεροβάθμια Ε.Π.Α.Ε. στη συνεδρίαση 33/16.11.2000 έκρινε ότι «η συζήτηση [πρέπει να] συνεχισθεί σε επόμενη συνεδρίαση, αφού προσκομισθεί από τον μελετητή έκθεση, στην οποία να αντιμετωπίζονται θέματα, όπως η χωροταξία, τυπολογία, μορφολογία των κτηρίων κλπ», καθόσον πρόκειται για «μεγάλη και σοβαρή παρέμβαση στο συγκεκριμένο περιβάλλον και βρίσκεται πολύ κοντά στην οριογραμμή του Αγίου Όρους» (βλ. το οικείο πρακτικό της Επιτροπής). Στη συνέχεια υποβλήθηκε στην Επιτροπή συμπληρωματική τεχνική έκθεση του αυτού αρχιτέκτονα-μηχανικού, στην οποία αναφέρονται τα εξής: «Το camping αναπτύσσεται σε μια έκταση 23.302 τμ. με 50 θέσεις μόνο, έτσι ώστε ο αριθμός των θέσεων σε μια τόσο μεγάλη έκταση να μην δημιουργεί υπερπληθυσμό στον χώρο αυτό. Επίσης, πρέπει να σημειωθεί ότι στην ευρύτερη περιοχή δεν υπάρχει μια οργανωμένη κατασκήνωση, με αποτέλεσμα το καλοκαίρι ο ευρύτερος χώρος να κατακλύζεται από κατασκηνωτές άναρχα, χωρίς υποδομή ... με συνέπεια την ρύπανση του περιβάλλοντος ... Το camping Α' τάξης, όσον αφορά τη σχέση κτισμάτων-υπαίθριων χώρων κατασκήνωσης ισορροπεί λόγω της διασποράς των κτισμάτων σε μια μεγάλη έκταση ... καθώς και με την οργανωμένη δενδροφύτευση ... έχει δημιουργηθεί χώρος parking που υπερκαλύπτει τις θέσεις των κατασκηνωτών ... έτσι ώστε τα αυτοκίνητα να μη δημιουργούν αισθητικό και λειτουργικό πρόβλημα ... δημιουργείται ο ιδιαίτερος χώρος ανάπτυξης των οικίσκων, οι οποίοι έχουν μια ανεξαρτησία και ταυτόχρονα μια έμμεση επαφή με τις υπαίθριες θέσεις camping κοντά στη θάλασσα δημιουργούνται οι κοινόχρηστοι χώροι αναψυχής ... Η μορφή των κτηρίων στο σύνολό της ακολουθεί την παραδοσιακή αρχιτεκτονική που επιβάλλουν οι κείμενες διατάξεις, πέτρα, χαγιάτια, ξύλινα κουφώματα, στέγη, πέργκολα ...». Περαιτέρω, στην ίδια έκθεση περιγράφονται ειδικότερα τα επί μέρους μορφολογικά στοιχεία. Σύμφωνα με το οικείο πρακτικό, η Ε.Π.Α.Ε. στην επόμενη συνεδρίαση της 34/23.11.2000 συζήτησε με τον εν λόγω αρχιτέκτονα-

μηχανικό «για τα εξής θέματα: α) Επανάληψη ενός τύπου κατοικίας, β) Σχέση κατοικιών και λοιπών κτηρίων με το φυσικό έδαφος και τις διαμορφώσεις, γ) Μορφολογία γενικώς και απεικόνιση υλικών, δ) Αναλογίες και θέσεις επενδύσεων με πέτρα, ε) Χρωματική πρόταση, στ) Σχέδια κατασκευαστικών λεπτομερειών ...». Τελικώς δε, στη συνεδρίαση 35/30.11.2000, γνωμοδότησε υπέρ της εγκρίσεως της αρχιτεκτονικής μελέτης που είχε υποβληθεί, με την αιτιολογία ότι «στη νέα ... πρόταση ελήφθησαν υπόψη ... οι προβληματισμοί που διατυπώθηκαν στα πρακτικά της 34/2000 συνεδρίασης και ... το συνολικό αποτέλεσμα από άποψη όγκων και μορφολογικών στοιχείων προσαρμόζεται ικανοποιητικά στο περιβάλλον της περιοχής». Στη συνέχεια, όπως προεκτέθηκε, εκδόθηκε η 9333/19.12.2000 απόφαση του Υπουργού Μακεδονίας-Θράκης, με την οποία, ενόψει της τελευταίας αυτής γνωμοδοτήσεως της Ε.Π.Α.Ε., εγκρίθηκε η μελέτη κατασκευής της επίδικης τουριστικής μονάδας, ακολούθησε δε η 13/1.2.2001 οικοδομική άδεια. Για την αναθεώρηση της ανωτέρω οικοδομικής αδείας, υποβλήθηκε σχετική μελέτη στη Δευτεροβάθμια Ε.Π.Α.Ε., η οποία στη συνεδρίαση 33/13.12.2001 γνωμοδότησε θετικά, με την αιτιολογία ότι «οι μικρής κλίμακας αλλαγές σε ορισμένα από τα κτήρια ... δεν αλλοιώνουν την] γενική εικόνα του συγκροτήματος σε σχέση με τη μελέτη που είχε εγκριθεί ... και συνεπώς εγκρίνονται από αισθητική άποψη», εκδοθείσης, ακολούθως, της 180/22.1.2002 αποφάσεως του Υπουργού Μακεδονίας-Θράκης, με την οποία εγκρίθηκε η ανωτέρω μελέτη αναθεώρησης και της σχετικής πράξεως αναθεωρήσεως της οικοδομικής αδείας. Οι ανωτέρω γνωμοδοτήσεις της Δευτεροβάθμιας Ε.Π.Α.Ε., οι οποίες συνιστούν την αιτιολογία των σχετικών εγκρίσεων του Υπουργού Μακεδονίας-Θράκης, είναι ανεπαρκώς αιτιολογημένες, διότι περιορίζονται στην εξέταση των μορφολογικών στοιχείων και της αισθητικής εμφανίσεως της επίδικης εγκαταστάσεως, χωρίς να διαλαμβάνουν την κατά νόμον απαιτούμενη ειδικώς αιτιολογημένη κρίση για το συμβατό ή μη της εγκαταστάσεως αυτής και της δραστηριότητας, για την οποία προορίζεται, ενόψει της φύσεως και του μεγέθους της, αλλά και των υφισταμένων στην περιοχή συνθηκών, με το προστατευόμενο τοπίο ιδιαίτερου φυσικού κάλλους. Κατά συνέπεια, όπως βασίμως προβάλλεται, οι συμπροσβαλλόμενες με την κρινόμενη αίτηση εγκριτικές πράξεις του Υπουργού Μακεδονίας-Θράκης είναι επίσης ακυρωτές, ως ανεπαρκώς αιτιολογημένες.

11. Επειδή, ενόψει των ανωτέρω, πρέπει να γίνει δεκτή η κρινόμενη αίτηση ακυρώσεως και να ακυρωθούν, αφενός, η ρητώς προσβαλλόμενη οικοδομική άδεια, όπως αναθεωρήθηκε και, αφετέρου, οι θεωρούμενες ως συμπροσβαλλόμενες εγκριτικές πράξεις του Υπουργού Μακεδονίας-Θράκης.