

ΣΤΕ 2970/2010 [Καθορισμός ζωνών προστασίας μνημείου]

Περίληψη

-Η έννοια εγγράφου, με το οποίο εξετάζεται αίτημα χορήγησης πρακτικού του ΚΑΣ, και όχι ζήτημα νόμιμης υπόστασης της γνωμοδότησής του, είναι ότι δεν ήταν δυνατή, για εσωτερικούς τεχνικούς λόγους της Διοίκησης, η χορήγηση αντιγράφου του πρακτικού, χωρίς αυτό να σημαίνει ότι δεν υφίσταται η γνωμοδότηση.

-Μεταξύ των νομίμων κριτηρίων που λαμβάνονται υπόψη για τον καθορισμό ζωνών προστασίας γύρω από ακίνητο αρχαίο μνημείο είναι και η προστασία του αμέσως περιβάλλοντος το μνημείο τοπίου. Το στοιχείο αυτό συγκαθορίζει την έννοια του μνημείου, το οποίο είναι οργανικά εντεταγμένο στο τοπίο που το περιβάλλει και δεν νοείται αποκομμένο από αυτό.

-Η θεσμοθέτηση των ζωνών προστασίας υπαγορεύθηκε ενπροκειμένω από την έναρξη κατασκευής στο ακίνητο της αιτούσας, χωρίς άδεια της υπηρεσίας, μεγάλου οικοδομικού συγκροτήματος κατοικιών πλησίον μνημείου και από τα συνακόλουθα προβλήματα ανάδειξής του. Επομένως ο επίμαχος καθορισμός έγινε κατ' εφαρμογή νόμιμων κριτηρίων.

Πρόεδρος: *N. Ρόζος*

Εισηγητής: *Aθ. Ράντος*

Δικηγόροι: *A. Βγόντζας, 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 αιτούσα, φερομένη, κατά τα προσκομισθέντα από αυτήν στοιχεία, ως κυρία ακινήτου, το μεγαλύτερο μέρος του οποίου εμπίπτει εντός των ζωνών Α' και Β' προστασίας του μνημείου, με έννομο συμφέρον ασκεί την κρινομένη αίτηση και εμπροθέσμως.
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 ...α) 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 13 του νόμου, «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 ..., 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..., 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')..», 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, εξάλλου, στο άρθρο 2 του νόμου ορίζεται ότι «...ζ) Ως Συμβούλιο νοείται το κατά περίπτωση αρμόδιο γνωμοδοτικό συλλογικό όργανο, όπως αυτά ορίζονται στις διατάξεις των άρθρων 49 έως 51», ενώ, στο άρθρο 50 του νόμου ορίζονται τα σχετικά με τις αρμοδιότητες, τον πρόεδρο, την σύνθεση, τους εισηγητές και τον γραμματέα του Κεντρικού Αρχαιολογικού Συμβουλίου (ΚΑΣ), στο δε άρθρο 52 παρ. 1 του νόμου παρέχεται εξουσιοδότηση στον Υπουργό Πολιτισμού να ρυθμίζει με απόφασή του τα σχετικά με την οργάνωση και λειτουργία των Συμβουλίων και της Γραμματείας τους. Δυνάμει της εξουσιοδοτήσεως αυτής, εξεδόθη η υπ' αριθ. ΥΠΠΟ/ΔΟΕΠΥ/ΤΟΠΥΝΣ/14/3698/20-1-2004 απόφαση του Υπουργού Πολιτισμού «Οργάνωση και Λειτουργία των Συμβουλίων του ν. 3028/2002 στο Υπουργείο Πολιτισμού» (Β' 70). Στο άρθρο 5 της αποφάσεως αυτής ρυθμίζονται τα σχετικά με την σύνταξη, υπογραφή και χορήγηση αντιγράφων των πρακτικών των Συμβουλίων αυτών, ενώ στο άρθρο 1 παρ. 2

- αυτής ορίζεται ότι «2. Πέρα από τις ειδικότερες ρυθμίσεις της παρούσης, η οργάνωση και λειτουργία των Συμβουλίων του ΥΠ.ΠΟ. διέπεται από τον ισχύοντα Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας.». Στο άρθρο 15 του εν λόγω Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (ΚΔΔ), ο οποίος κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν. 2690/1999 (Α' 45), ορίζεται ότι «...4. Για τις συνεδριάσεις του συλλογικού οργάνου συντάσσεται πρακτικό, στο οποίο μνημονεύονται ιδίως ...οι αποφάσεις που λήφθηκαν. ...7. Το πρακτικό συντάσσεται από το γραμματέα και επικυρώνεται από τον πρόεδρο. 8. Η υπογραφή του προέδρου ή του αναπληρωτή του αρκεί για τη νόμιμη υπόσταση κάθε πράξης του συλλογικού οργάνου».
6. Επειδή, με την προσβαλλομένη πράξη επιχειρείται ο καθορισμός ζωνών προστασίας γύρω από το μνημείο του ναού της Ζωοδόχου Πηγής, στην περιοχή Πρίνου Αρκαδίου Ρεθύμνης. Στο προοίμιο της προσβαλλομένης υπουργικής απόφασης μνημονεύεται ως ληφθείσα υπ' όψιν κατά την έκδοσή της η υπ' αριθ. 4/θέμα90/31-1-2007 γνωμοδότηση του ΚΑΣ. Με την κρινομένη αίτηση προβάλλεται, ως λόγος ακυρώσεως, ότι μη νομίμως εξεδόθη η προσβαλλομένη πράξη πριν ολοκληρωθεί η διαδικασία εκδόσεως της εν λόγω γνωμοδοτήσεως του ΚΑΣ, ειδικότερα δε πριν αυτή λάβει νόμιμη υπόσταση με την υπογραφή της από τον πρόεδρο, τον γραμματέα και τον εισηγητή του ΚΑΣ, και, σε κάθε περίπτωση, χωρίς αυτή να έχει διαβιβασθεί δεόντως υπογεγραμμένη στον εκδόντα υπουργό πριν από την έκδοση της προσβαλλομένης απόφασης. Τούτο, κατά την αιτούσα, συνάγεται εκ του ότι σε υποβληθείσα από την ίδια αίτηση για την χορήγηση αντιγράφου του πρακτικού του ΚΑΣ, στο οποίο περιέχεται η γνωμοδότηση, της εδόθη, με το υπ' αριθ. πρωτ. ΥΠΠΟ/ΚΑΣ/Φ6/519/35782/23-4-2007, μεταγενέστερο της εκδόσεως της προσβαλλομένης πράξεως, έγγραφο της Γραμματείας του ΚΑΣ η απάντηση ότι τούτο δεν είναι, προς το παρόν, δυνατό «καθώς δεν έχει ακόμη ολοκληρωθεί η προβλεπόμενη διοικητική διαδικασία. Η Υπηρεσία με την ολοκλήρωση της διαδικασίας θα προβεί άμεσα στην ικανοποίηση του αιτήματός σας με την αποστολή του εν λόγω αντιγράφου πρακτικού». Ο λόγος αυτός ακυρώσεως πρέπει να απορριφθεί ως αβάσιμος, δεδομένου ότι η έννοια του ως άνω εγγράφου, με το οποίο εξετάζεται αίτημα χορηγήσεως σε ενδιαφερόμενο επισήμου αντιγράφου δημοσίου εγγράφου, δηλαδή του πρακτικού του ΚΑΣ, και όχι ζήτημα νόμιμης υποστάσεως της γνωμοδοτήσεως, είναι ότι δεν ήταν δυνατή, κατά τον χρόνο εκείνο, για εσωτερικούς τεχνικούς λόγους της Διοικήσεως, η χορήγηση αντιγράφου του πρακτικού, χωρίς τούτο, βεβαίως, να σημαίνει και ότι δεν υφίσταται η γνωμοδότηση. Άλλωστε, η γνωμοδότηση αυτή υπάρχει αυτούσια στον φάκελο της υποθέσεως, έχει τις υπογραφές του Προέδρου του ΚΑΣ, της Γραμματέως του και της Εισηγήτριας προς αυτό, μνημονεύεται με τα πλήρη της στοιχεία στο προοίμιο της προσβαλλομένης, ετέθη δε υπ' όψιν του εκδόντος την προσβαλλομένη πράξη οργάνου, κατά τα βεβαιούμενα από την Διοίκηση, ως

- προς το εν προκειμένω κρίσιμο, ομοφώνως μάλιστα διαμορφωθέν, ουσιαστικό της περιεχόμενο.
7. Επειδή, με το παραδεκτώως κατατεθέν από 13-10-2008 δικόγραφο προσθέτων λόγων, προβάλλεται, ως λόγος ακυρώσεως, ότι μη νομίμως και κατά παράβαση της αρχής της αναλογικότητας θεσπίσθηκαν με την προσβαλλομένη πράξη ζώνες προστασίας γύρω από το μνημείο, με κριτήριο όχι την προστασία του μνημείου από την δόμηση, όπως κατά νόμο θα έπρεπε, αλλά την προστασία του τοπίου γύρω από αυτό. Ο λόγος αυτός ακυρώσεως πρέπει να απορριφθεί ως αβάσιμος, δεδομένου ότι, κατά την έννοια των διατάξεων που παρατέθηκαν στην σκέψη 4, μεταξύ των νομίμων κριτηρίων που λαμβάνονται υπ' όψιν για τον καθορισμό, κατά τα άρθρα 2, 13 και 17 του ν. 3028/2002, ζωνών προστασίας γύρω από ακίνητο αρχαίο μνημείο, είναι και η προστασία του αμέσως περιβάλλοντος το μνημείο τοπίου. Τούτο, διότι το στοιχείο αυτό συγκαθορίζει την έννοια του μνημείου, το οποίο είναι οργανικά εντεταγμένο στο τοπίο που το περιβάλλει και δεν νοείται αποκομμένο από αυτό. Σε κάθε περίπτωση, όπως προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου (βλ. ιδίως το υπ' αριθ. 3055/27-7-2006 έγγραφο της 28ης Εφορείας Βυζαντινών Αρχαιοτήτων (ΕΒΑ) , τα υπ' αριθ. συνεδρ.29/θέμα 19°/29-8-2006, 37/θέμα 7°/24-10-2006 και 4/θέμα9ο/31-1-2007 πρακτικά του ΚΑΣ και το από 6-9-2006 πρακτικό αυτοψίας μελών του ΚΑΣ), η θεσμοθέτηση των ζωνών προστασίας υπαγορεύθηκε από την έναρξη κατασκευής στο ακίνητο της αιτούσης, χωρίς άδεια της υπηρεσίας, μεγάλου οικοδομικού συγκροτήματος κατοικιών πλησίον του ναού και από τα συνακόλουθα προβλήματα αναδείξεως του εν λόγω μνημείου, με τα δεδομένα δε αυτά ο επίμαχος καθορισμός έγινε κατ' εφαρμογή νομίμων κριτηρίων.