

ΣΤΕ 2107/2010 [Παράνομη ανάκληση απόφασης για χαρακτηρισμό μνημείου]

Περίληψη

-Ως νεότερα θρησκευτικά μνημεία, που προστατεύονται από τη Διεύθυνση και τις Εφορείες Βυζαντινών και μεταβυζαντινών αρχαιοτήτων ύστερα από γνωμοδότηση του ΚΑΣ, νοούνται τα αρχαία θρησκευτικά μνημεία τα οποία ανάγονται στην περίοδο από το τέλος του 4ου μ.Χ. αιώνα και έως το 1830. Τα μεταγενέστερα είναι νεότερα και, συνεπώς, ως μη αρχαία, προστατεύονται από τη Διεύθυνση Νεότερης και Σύγχρονης Αρχιτεκτονικής Κληρονομιάς ύστερα από γνωμοδότηση του Κ.Σ.Ν.Μ. Διαφορετική ερμηνεία, ότι δηλαδή από τα μεταγενέστερα του έτους 1830 μνημεία προστατεύονται από τη Διεύθυνση και τις Εφορείες Βυζαντινών και Μεταβυζαντινών Αρχαιοτήτων ύστερα από γνωμοδότηση του ΚΑΣ συνεπιφέρει την κρίση ότι οι εφαρμοστέες διατάξεις είναι ανίσχυρες ως εκτός εξουσιοδοτήσεως.

Πρόεδρος: Αγγ. Θεοφιλοπούλου

Εισηγητής: Ν. Ρόζος

Δικηγόροι: Στεφ. Μουζουράκης, Παν. Δημόπουλος

Βασικές σκέψεις

2. Επειδή με την αίτηση αυτή ο αιτών, ο οποίος φέρεται ότι είναι ιδιοκτήτης ακινήτου στην περιοχή του Δήμου Δαφνουσίων (Ν. Φθιώτιδας), μέσα στο οποίο έχει ανεγείρει παρεκκλήσιο της Αγίας Παρασκευής που χαρακτηρίστηκε μνημείο με την ΥΠΠΟ/ΓΔΑ/ΑΡΧ/ΒΕ/Φ32/ΚΗΡ/662/29/8.2.2002 απόφαση του Υπουργού Πολιτισμού (ΦΕΚ 220Β΄/25.2.2002), ζητεί την ακύρωση της απόφασης του αυτού Υπουργού ΥΠΠΟ/ΓΔΑ/ΑΡΧ/ΒΕ/Φ32/51205/3095/18.9.2003 (ΦΕΚ 1409 Β΄/1.10.2003), με την οποία η ανωτέρω απόφασή του ανακλήθηκε.
3. Επειδή η κρινόμενη αίτηση ασκείται με προφανές έννομο συμφέρον και εμπροθέσμως την εξηκοστή έβδομη ημέρα από τη δημοσίευση της προσβαλλόμενης απόφασης, εφ' όσον δεν προκύπτει κοινοποίησή της στον αιτούντα ή πλήρης γνώση της από αυτόν σε χρόνο απέχοντα περισσότερο των εξήντα ημερών από την κατά τα ανωτέρω άσκησή της.
4. Επειδή με το άρθρο 2 του ν. 3028/2002 «Για την προστασία των Αρχαιοτήτων και εν γένει της Πολιτιστικής Κληρονομιάς» (ΦΕΚ 153 Α΄) ορίζεται ότι «Για την εφαρμογή των διατάξεων του παρόντος νόμου: α) ... β)... 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, ββ) Ως νεότερα μνημεία νοούνται τα πολιτιστικά αγαθά που είναι μεταγενέστερα του 1830 και των οποίων η

προστασία επιβάλλεται λόγω της ιστορικής, καλλιτεχνικής ή επιστημονικής σημασίας τους, κατά τις διακρίσεις των άρθρων 6 και 20. γγ) Ως ακίνητα μνημεία νοούνται τα μνημεία που υπήρξαν συνδεδεμένα με το έδαφος και παραμένουν σε αυτό...». Εξάλλου, στο υπό τον τίτλο «Ακίνητα μνημεία και χώροι» κεφάλαιο δεύτερο του αυτού νόμου περιλαμβάνεται το άρθρο 6, με το οποίο ορίζεται ότι: «1. Στα ακίνητα μνημεία περιλαμβάνονται: α) τα αρχαία που χρονολογούνται έως και το 1830, β) τα νεότερα πολιτιστικά αγαθά που είναι προγενέστερα των εκάστοτε εκατό τελευταίων ετών και χαρακτηρίζονται μνημεία λόγω της αρχιτεκτονικής, πολεοδομικής, ... ή εν γένει ιστορικής, καλλιτεχνικής ή επιστημονικής σημασίας τους, γ) τα νεότερα πολιτιστικά αγαθά που ανάγονται στην περίοδο των εκάστοτε τελευταίων εκατό ετών και χαρακτηρίζονται μνημεία λόγω της ιδιαίτερης αρχιτεκτονικής, πολεοδομικής ... ή εν γένει ιστορικής, καλλιτεχνικής ή επιστημονικής σημασίας τους. 2., 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, που εκδίδεται ύστερα από εισήγηση της Υπηρεσίας και γνώμη του Συμβουλίου... 5. Η εισήγηση κοινοποιείται απ' ευθείας με μέριμνα της Υπηρεσίας, στον κύριο, τον νομέα ή τον κάτοχο, ο οποίος μπορεί να υποβάλει αντιρρήσεις εντός δύο (2) μηνών από την κοινοποίηση. Εάν δεν είναι δυνατόν να γίνει κοινοποίηση γιατί ο κύριος, ο νομέας ή ο κάτοχος δεν κατέστη δυνατόν να ανευρεθεί από την Υπηρεσία συντάσσεται ανακοίνωση για την εισήγηση, που δημοσιεύεται σε μία ημερήσια ή εβδομαδιαία εφημερίδα που εκδίδεται στην πρωτεύουσα του νομού όπου βρίσκεται το υπό χαρακτηρισμό ακίνητο ή το μεγαλύτερο τμήμα αυτού, και εάν δεν υπάρχει τέτοια, σε μία ημερήσια εφημερίδα της Αθήνας ή της Θεσσαλονίκης για τις Περιφέρειες Κεντρικής Μακεδονίας, Δυτικής Μακεδονίας, Ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης. Παράλληλα, η ανακοίνωση τοιχοκολλάται στο υπό χαρακτηρισμό ακίνητο και συντάσσεται πρακτικό από την Υπηρεσία για την τοιχοκόλληση. Στην περίπτωση αυτή η προθεσμία για την υποβολή αντιρρήσεων αρχίζει από τη δημοσίευση. 6. ... 7. ... 8. ... 9. Η απόφαση χαρακτηρισμού ακινήτου μνημείου που εκδίδεται σύμφωνα με τις προηγούμενες παραγράφους μπορεί να ανακληθεί μόνο για πλάνη περί τα πράγματα. Η απόφαση ανάκλησης εκδίδεται κατά τη διαδικασία των παραγράφων 4 και 5 και δημοσιεύεται ...». Περαιτέρω, με το άρθρο 49 του αυτού ν. ορίζεται ότι: «1. Με απόφαση του Υπουργού Πολιτισμού συγκροτούνται Τοπικά Συμβούλια Μνημείων (ΤΣΜ) στην έδρα κάθε διοικητικής περιφέρειας. 2. Τα ΤΣΜ είναι αρμόδια να γνωμοδοτούν για όλα τα ζητήματα που αφορούν σε μνημεία της περιφέρειάς τους εκτός από εκείνα που αναφέρονται στις διατάξεις της παραγράφου 5 γ του άρθρου 50 ...». Με το άρθρο 50 ότι: «1. Με απόφαση του Υπουργού Πολιτισμού συγκροτείται Κεντρικό Αρχαιολογικό Συμβούλιο (ΚΑΣ) ... 2. Με απόφαση του Υπουργού

- Πολιτισμού συγκροτείται Κεντρικό Συμβούλιο Νεοτέρων Μνημείων (ΚΣΝΜ)...
4. Στην αρμοδιότητα του ΚΑΣ ανήκουν θέματα που αφορούν στην προστασία αρχαίων μνημείων.... Στην αρμοδιότητα του ΚΣΝΜ ανήκουν θέματα που αφορούν στην προστασία των νεότερων μνημείων. 5. Υπό την επιφύλαξη της διάταξης της προηγούμενης παραγράφου, τα Κεντρικά Συμβούλια: α) ... β) ... γ) Γνωμοδοτούν για ζητήματα που σχετίζονται με: αα) ... γγ) για κάθε άλλο μείζον θέμα που παραπέμπεται σε αυτά από τον Υπουργό Πολιτισμού ... και με το άρθρο 73: ότι « 1... 10. Πολιτιστικά αγαθά που έχουν χαρακτηριστεί ως προστατευόμενα σύμφωνα με τις διατάξεις της προϊσχύουσας νομοθεσίας προστατεύονται στο εξής κατά τις διατάξεις του παρόντος νόμου». Τέλος, με το άρθρο 20 του ν. 2503/1997 (ΦΕΚ 107 Α΄) ορίζεται ότι: «1. Η οργάνωση των Υπουργείων Καθορίζεται με τους Οργανισμούς, που καταρτίζονται με προεδρικά διατάγματα ... Με τους Οργανισμούς καθορίζονται: α) Η αποστολή του Υπουργείου ... όπως προβλέπεται από τις κείμενες διατάξεις, β) η διάρθρωση των υπηρεσιών σε οργανικές μονάδες (γενικές διευθύνσεις, διευθύνσεις, τμήματα αυτοτελή ή μη και αυτοτελή γραφεία), γ) ο τίτλος, η έδρα και η κατανομή υφισταμένων αρμοδιοτήτων σε καθεμιά των παραπάνω οργανικών μονάδων, δ) ...».
5. Επειδή με την ανωτέρω εξουσιοδοτική διάταξη επιτρέπεται η οργάνωση του Υπουργείου Πολιτισμού χωρίς όμως απόκλιση από τις διατάξεις που καθορίζουν τις αρμοδιότητές του καθώς και τα όργανα τα οποία τις ασκούν. Στις διατάξεις αυτές περιλαμβάνονται κατ' εξοχήν εκείνες του ν. 3028/2002, όπως οι παρατιθέμενες στην προηγούμενη σκέψη. Διατάξεις επομένως του εκδοθέντος κατ' επίκληση της ανωτέρω εξουσιοδοτικής διατάξεως οργανισμού του Υπουργείου Πολιτισμού που είναι αντίθετες προς τις τελευταίες αυτές είναι ανίσχυρες ως εκτός εξουσιοδοτήσεως (Π.Ε. 27/2003). Περαιτέρω, σύμφωνα με τις ανωτέρω διατάξεις του ν. 3028/2002, α) αρχαία ακίνητα μνημεία είναι εκ του νόμου όλα όσα χρονολογούνται έως και το έτος 1830, ανεξαρτήτως του σκοπού για τον οποίο κατασκευάστηκαν ή εξυπηρετούσαν ή εξυπηρετούν ενώ νεότερα ακίνητα μνημεία τα μεταγενέστερα του 1830, επίσης ανεξαρτήτως του σκοπού για τον οποίο κατασκευάστηκαν ή εξυπηρετούσαν ή εξυπηρετούν, εφ' όσον χαρακτηριστούν ως τέτοια (μνημεία) με απόφαση του Υπουργού Πολιτισμού, β) αρμόδιο συλλογικό όργανο για να γνωμοδοτήσει είναι για μεν θέματα που αφορούν τα κατά τα ανωτέρω ακίνητα αρχαία μνημεία το ΚΑΣ, για δε θέματα που αφορούν τα κατά τα ανωτέρω νεότερα ακίνητα μνημεία το Κ.Σ.Ν.Μ. Και γ) προκειμένου να προβεί η Διοίκηση στην ανάκληση απόφασης με την οποία έχει χαρακτηρίσει ακίνητο ως νεότερο μνημείο, ενέργεια που επιτρέπεται μόνο για πλάνη περί τα πράγματα και, συνεπώς, όχι για διαφορετική αξιολόγηση του αυτού πραγματικού βάσει των αυτών στοιχείων, τηρείται η διαδικασία η οποία ακολουθείται και για την έκδοση της ανακαλούμενης δηλαδή κοινοποίησης της εισήγησης στον κύριο, το νομέα ή τον κάτοχο του επίδικου ακινήτου ή, σε

αδυναμία κοινοποίησης, σύνταξη ανακοίνωσης για την εισήγηση και δημοσιότητά της στον τύπο, κατά τα ανωτέρω ειδικότερα οριζόμενα, καθώς και γνωμοδότηση του Κ.Σ.Ν.Μ.

6. Επειδή με το π.δ. 191/2003 «Οργανισμός Υπουργείου Πολιτισμού» (ΦΕΚ 146 Α΄), στα στοιχεία 1 και 4 του προοιμίου του οποίου γίνεται επίκληση της παρ. 1 του άρθρου 20 του ν. 2503/1997 και του ν. 3028/2002 αντιστοίχως, ορίζεται ότι: «Η Διεύθυνση Προϊστορικών και Κλασικών Αρχαιοτήτων συγκροτείται από τα παρακάτω Τμήματα: 1) Τμήμα Αρχαιολογικών Χώρων, Μνημείων και Αρχαιογνωστικής Έρευνας, στην αρμοδιότητα του οποίου υπάγονται τα θέματα που αφορούν: α) στη διατήρηση, προστασία, ανάδειξη, οργάνωση, διαμόρφωση και διαχείριση των αρχαιολογικών χώρων, μνημείων και ιστορικών τόπων, οι οποίοι έχουν κηρυχθεί διότι αποτέλεσαν τον τόπο εξαίρετων μυθικών γεγονότων ή γεγονότων που έλαβαν χώρα μέχρι το τέλος του 4ου αιώνα μ.Χ.» (άρθρο 8), ότι «Διεύθυνση Βυζαντινών και Μεταβυζαντινών Αρχαιοτήτων συγκροτείται από τα παρακάτω Τμήματα: 1). Τμήμα Αρχαιολογικών Χώρων, Μνημείων και Αρχαιογνωστικής Έρευνας, στην αρμοδιότητα του οποίου υπάγονται οι αρμοδιότητες του αντίστοιχου Τμήματος της Διεύθυνσης Προϊστορικών και Κλασικών Αρχαιοτήτων σε σχέση μετά βυζαντινά και μεταβυζαντινά μνημεία, καθώς και τα νεώτερα θρησκευτικά μνημεία της περιόδου από το τέλος του 4ου αιώνα μ.Χ. και έως το 1830. 2. Τμήμα Ελληνικών και Ξένων Επιστημονικών Ιδρυμάτων, Οργανισμών και Διεθνών Θεμάτων, στην αρμοδιότητα του οποίου υπάγονται θέματα ανάλογα με τις αρμοδιότητες του αντίστοιχου τμήματος της Διεύθυνσης Προϊστορικών και Κλασικών Αρχαιοτήτων που αφορούν στα βυζαντινά και μεταβυζαντινά μνημεία, καθώς και στα νεώτερα θρησκευτικά μνημεία. 3...» (άρθρο 9), ότι «Η Διεύθυνση Νεώτερης και Σύγχρονης Αρχιτεκτονικής Κληρονομιάς συγκροτείται από τα παρακάτω τμήματα: α) Τμήμα Προστασίας Νεωτέρων Μνημείων, στην αρμοδιότητα του οποίου υπάγονται τα θέματα που αφορούν στην κήρυξη, προστασία, ανάδειξη, διαμόρφωση, διαχείριση, καταγραφή και αρχειοθέτηση νεωτέρων μνημείων, παλαιότερων των εκάστοτε τελευταίων 100 ετών και ιστορικών τόπων, πλην εκείνων της περ. α της παρ. 1 του άρθρου 8 του παρόντος, στην έκδοση καταλόγων και δημοσιευμάτων, στην προβολή νεωτέρων πολιτιστικών αγαθών με κάθε πρόσφορο μέσο και στη συνεργασία στο σχεδιασμό διακρατικών συμφωνιών, 6...» (άρθρο 25) καθώς και ότι: «1. Η αρμοδιότητα των Εφορειών Βυζαντινών Αρχαιοτήτων ανάγεται σε όλα τα θέματα σχετικά με την διατήρηση, προστασία και φύλαξη των αρχαιοτήτων, την επιστημονική έρευνα, την αποκάλυψη, τη συντήρηση, τη φύλαξη, την προστασία, την ανάδειξη αρχαιοτήτων και νεώτερων θρησκευτικών μνημείων,.... (άρθρο 45). Σύμφωνα με τις διατάξεις αυτές, ερμηνευόμενες κατά τα αναφερόμενα στην προηγούμενη σκέψη, ως νεότερα θρησκευτικά μνημεία προστατευόμενα από τη Διεύθυνση και τις Εφορείες Βυζαντινών και μεταβυζαντινών αρχαιοτήτων

- ύστερα από γνωμοδότηση του ΚΑΣ νοούνται τα αρχαία θρησκευτικά μνημεία τα οποία ανάγονται στην περίοδο από το τέλος του 4ου μ.Χ. αιώνα και έως το 1830, όχι δε τα μεταγενέστερα αυτού (του έτους 1830), τα οποία είναι νεότερα και, συνεπώς, ως μη αρχαία, προστατεύονται από τη Διεύθυνση Νεότερης και Σύγχρονης Αρχιτεκτονικής Κληρονομιάς ύστερα από γνωμοδότηση του Κ.Σ.Ν.Μ. Διαφορετική ερμηνεία, ότι δηλαδή από τα μεταγενέστερα του έτους 1830 μνημεία, τα οποία είναι νεότερα, τα θρησκευτικά προστατεύονται από τη Διεύθυνση και τις Εφορείες Βυζαντινών και Μεταβυζαντινών Αρχαιοτήτων ύστερα από γνωμοδότηση του ΚΑΣ συνεπιφέρει την κρίση ότι οι διατάξεις αυτές είναι ανίσχυρες ως εκτός εξουσιοδοτήσεως.
7. Επειδή εν προκειμένω με την ανακληθείσα υπουργική απόφαση το επίδικο παρεκκλήσιο χαρακτηρίστηκε μνημείο, όπως δε προκύπτει από αυτήν «Ο ναός σχεδιάστηκε το 1974 ... ιστορήθει το 1979 από τον γνωστό αγιογράφο ...». Τα αυτά προκύπτουν και από τη γνωμοδότηση του ΚΑΣ, που διατυπώθηκε στη 40/2.9.2003 συνεδρία του και επίκληση της οποίας γίνεται στο στοιχείο 5 του προοιμίου της προσβαλλόμενης υπουργικής απόφασης. Εφ' όσον όμως ο ναός αυτός δεν ανάγεται στη χρονική περίοδο από το τέλος του 4ου μ.Χ. αιώνα και έως το 1830, αρμόδιο όργανο για να γνωμοδοτήσει ήταν, κατά τα ανωτέρω, το Κ.Σ.Ν.Μ. και όχι το ΚΑΣ, όπως βασίμως προβάλλεται με την κρινόμενη αίτηση.
 8. Επειδή, εξ άλλου, ναι μεν η Διοίκηση ισχυρίζεται ότι «με το ΥΠΠΟ/ΓΔΑ/ΑΡΧ/131/Φ32/35943/2002/20.8.2003 έγγραφο του Υπουργού Πολιτισμού γνωστοποιήθηκε στον αντίδικο ότι το θέμα του αποχαρακτηρισμού του Ιερού Ναού ως μνημείου πρόκειται να συζητηθεί στο Κεντρικό Αρχαιολογικό Συμβούλιο και κλήθηκε να επικοινωνήσει με τη Γραμματεία του Συμβουλίου για την πορεία της υπόθεσης», πλην ούτε το έγγραφο αυτό απεστάλη, ούτε προβάλλεται και ούτε προκύπτει ότι κοινοποιήθηκε και, τέλος, δεν αποτελεί, έτσι όπως περιγράφεται, την εισήγηση η οποία έπρεπε να είχε κοινοποιηθεί στον αιτούντα. Συνεπώς, βασίμως προβάλλεται και ο λόγος αυτός ακυρώσεως, κατά τον οποίο η προσβαλλόμενη ανακλητική υπουργική απόφαση εκδόθηκε χωρίς να έχει προηγουμένως κοινοποιηθεί στον αιτούντα εισήγηση της αρμόδιας υπηρεσίας, κατά παράβαση του άρθρου 5 παρ. 5 του ν. 3028/2002.
 9. Επειδή, επομένως, πρέπει κατά τα ανωτέρω να γίνει λόγω του βασίμου των ανωτέρω λόγων δεκτή η κρινόμενη αίτηση και να ακυρωθεί η προσβαλλόμενη απόφαση.