

ΣΤΕ 1587/2010 [Παράνομη έγκριση ΥΠΠΟ για την ανοικοδόμηση αδόμητου οικοπέδου στον οικισμό της Ύδρας]

Περίληψη

-Το καθεστώς προστασίας του οικισμού της Ύδρας, έχει επιβληθεί για να διαφυλάσσεται η σχέση δομημένου-αδόμητου χώρου και να μην διασπάται το ιδιαίτερο (βραχώδες) φυσικό ανάγλυφο της νήσου, με αποτέλεσμα την αλλοίωση του μνημειακού χαρακτήρα του οικισμού. Ο οικισμός ο οποίος προστατεύεται ως σύνολο και το ειδικό καθεστώς προστασίας του εξακολουθεί να ισχύει στο σύνολό του, χωρίς να έχει επηρεασθεί από τις διατάξεις του ν. 3028/2002.

-Η προσβαλλόμενη πράξη, με την οποία επιτράπηκε η ανέγερση συγκροτήματος διώροφων κατοικιών σε αδόμητο οικόπεδο εντός του οικισμού της Ύδρας, είναι μη νόμιμη.

Πρόεδρος: *Κ. Μενουδάκος*

Εισηγητής: *Κ. Σακελλαροπούλου*

Δικηγόροι: *Β. Δωροβίνης, Α. Καστανά, Ν. Πουλάκος*

Βασικές σκέψεις

2. Επειδή, με την υπό κρίση αίτηση ζητείται η ακύρωση της υπ' αριθμ. ΥΠΠΟ/ΓΔΑΠΚ/ΑΡΧ/Β1/Φ26/109164/5586/1.12.2006 πράξεως του Υπουργού Πολιτισμού, με την οποία εγκρίθηκε από απόψεως αρχαιολογικού νόμου η ανέγερση εννέα (9) διώροφων κατοικιών σε οικόπεδο, στη θέση «Αυλάκι» του Δήμου Ύδρας, υπό τον όρο, μεταξύ άλλων, ότι θα υποβληθεί και εγκριθεί από το Κεντρικό Αρχαιολογικό Συμβούλιο νέα τροποποιημένη μελέτη.
3. Επειδή, υπέρ του κύρους της προσβαλλόμενης πράξεως παρεμβαίνουν εμπροθέσμως και εν γένει παραδεκτός οι Λ. και Ε. Π., οι οποίοι φέρονται ως ιδιοκτήτες του ανωτέρω οικοπέδου.
4. Επειδή, τα αιτούντα σωματεία ασκούν την υπό κρίση αίτηση με έννομο συμφέρον, αφού στους καταστατικούς σκοπούς του μεν πρώτου, (η επωνυμία του οποίου, σύμφωνα με δήλωση που κατέθεσε ο πληρεξούσιος δικηγόρος στο ακροατήριο, τροποποιήθηκε σε «Ελληνική Εταιρία Περιβάλλοντος και Πολιτισμού») περιλαμβάνεται μεταξύ άλλων, η συμβολή «με κάθε νόμιμο μέσο στην προστασία και την ορθή διαχείριση της φυσικής και ανθρωπογενούς κληρονομιάς της χώρας», του δε δεύτερου («Σύλλογος οικολόγων Ύδρας - Η Ύδραϊσα Φώκια»), «η προστασία του παραδοσιακού οικισμού και του ιστορικού του χαρακτήρα από αυθαίρετες επεμβάσεις που προέρχονται από

- την ιδιωτική ή τη δημόσια πρωτοβουλία», ισχυρίζονται δε ότι από την προσβαλλόμενη πράξη επέρχεται υποβάθμιση του φυσικού περιβάλλοντος και αλλοίωση της φυσιογνωμίας του προστατευόμενου οικισμού της Ύδρας.
5. Επειδή, κατά το άρθρο 24 του Συντάγματος, «1. Η προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος αποτελεί υποχρέωση του Κράτους και δικαίωμα του καθενός. Για τη διαφύλαξή του το Κράτος έχει υποχρέωση να παίρνει ιδιαίτερα προληπτικά ή κατασταλτικά μέτρα στο πλαίσιο της αρχής της αειφορίας ... 6. Τα μνημεία, οι παραδοσιακές περιοχές και τα παραδοσιακά στοιχεία προστατεύονται από το Κράτος. Νόμος θα ορίσει τα αναγκαία για την πραγματοποίηση της προστασίας αυτής περιοριστικά μέτρα της ιδιοκτησίας, καθώς και τον τρόπο και το είδος της αποζημίωσης των ιδιοκτητών». Με τις διατάξεις αυτές του Συντάγματος καθιερώνεται ειδικώς αυξημένη προστασία 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, την διατήρηση των εν λόγω πολιτιστικών στοιχείων στο διηνεκές και συνεπάγεται τη δυνατότητα επιβολής των αναγκαίων μέτρων και περιορισμών της ιδιοκτησίας, καθώς και της υποχρέωσης των ιδιοκτητών και νομέων να τα αποκαταστήσουν στην αρχική τους μορφή, όταν έχουν φθαρεί από το χρόνο ή άλλες ανθρώπινες ενέργειες ή άλλα περιστατικά. Οι περιορισμοί αυτοί, που επιβάλλονται βάσει του άρθρου 24 του Συντάγματος, μπορεί να έχουν ευρύτερο περιεχόμενο από τους γενικούς περιορισμούς της ιδιοκτησίας που επιτρέπει το άρθρο 17 του Συντάγματος (ΣτΕ 2338, 1652/2009, 3050/2004, 1097/1987 Ολομ. κ.ά.).
6. Επειδή, εξάλλου, στη Διεθνή Σύμβαση της Γρανάδας για την προστασία της αρχιτεκτονικής κληρονομιάς της Ευρώπης, που κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν. 2039/1992 (Α' 61), ορίζεται ότι «η αρχιτεκτονική κληρονομιά» κατά την έννοια της Συμβάσεως, περιλαμβάνει, μεταξύ άλλων ακινήτων αγαθών, τα «μνημεία», στα οποία κατατάσσεται «κάθε κατασκευή ιδιαίτερα σημαντική λόγω του ιστορικού, αρχαιολογικού, καλλιτεχνικού, επιστημονικού, κοινωνικού ή τεχνικού της ενδιαφέροντος, συμπεριλαμβανομένων των εγκαταστάσεων ή διακοσμητικών στοιχείων, που αποτελούν αναπόσπαστο τμήμα τους» και τα «αρχιτεκτονικά σύνολα», που περιλαμβάνουν «ομοιογενή σύνολα αστικών ... κατασκευών, σημαντικών λόγω του ιστορικού, αρχαιολογικού, καλλιτεχνικού, επιστημονικού, κοινωνικού ή τεχνικού τους ενδιαφέροντος, συναφή μεταξύ τους ώστε να σχηματίζουν ενότητες, που να μπορούν να οριοθετηθούν τοπογραφικά» (άρθρο 1), καθώς και ότι «Στο χώρο, ο οποίος περιβάλλει τα μνημεία, στο εσωτερικό των αρχιτεκτονικών συνόλων και των τόπων κάθε συμβαλλόμενος υποχρεώνεται να λάβει μέτρα που θα αποσκοπούν στη βελτίωση της ποιότητας του περιβάλλοντος» (άρθρο 7). Από τις διατάξεις αυτές συνάγεται ότι τα συμβαλλόμενα στην ανωτέρω Διεθνή Σύμβαση μέρη

- αναλαμβάνουν την υποχρέωση να λαμβάνουν θετικά μέτρα, που αποσκοπούν στην βελτίωση της ποιότητας του περιβάλλοντος τα ακίνητα μνημεία χώρου, και να απέχουν από κάθε ενέργεια που βλάπτει αμέσως ή εμμέσως το μνημείο ή το αρχιτεκτονικό σύνολο ή τον περιβάλλοντα χώρο τους. Κατά την έννοια δε των αυτών διατάξεων δεν είναι επιτρεπτή η καταστροφή στοιχείων τα οποία είναι ιδιαιτέρως σημαντικά για τη διατήρηση της αρχιτεκτονικής κληρονομιάς καθώς και η επέμβαση, η οποία συνεπάγεται τη μεταβολή του πολεοδομικού ιστού αρχιτεκτονικού συνόλου, ή την άρση της φυσιογνωμίας ή τη διάρρηξη της ομοιογένειας ορισμένου τόπου (ΣΤΕ 2338/2009, 3852/2006, πρβλ. 2540/2002, 1652/2009).
7. Επειδή, περαιτέρω, η προστασία του πολιτιστικού περιβάλλοντος, οργανώνεται και εξειδικεύεται ήδη με τις διατάξεις του ν. 3028/2002 (Α' 153), στις οποίες ορίζονται, μεταξύ άλλων, τα εξής: «Στην προστασία που παρέχεται με τις διατάξεις του παρόντος νόμου υπάγεται η πολιτιστική κληρονομιά της Χώρας από τους αρχαιότατους χρόνους μέχρι σήμερα. Η προστασία αυτή έχει ως σκοπό τη διατήρηση της ιστορικής μνήμης χάριν της παρούσας και των μελλοντικών γενεών και την αναβάθμιση του πολιτιστικού περιβάλλοντος» (άρθρο 1 παρ. 1). «Για την εφαρμογή των διατάξεων του παρόντος νόμου: α) Ως πολιτιστικά αγαθά νοούνται οι μαρτυρίες της ύπαρξης και της ατομικής και συλλογικής δραστηριότητας του ανθρώπου, β) ως μνημεία νοούνται τα πολιτιστικά αγαθά που αποτελούν υλικές μαρτυρίες και ανήκουν στην πολιτιστική κληρονομιά της Χώρας και των οποίων επιβάλλεται η ειδικότερη προστασία βάσει των εξής διακρίσεων: 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 ή στο βυθό της θάλασσας ή στον πυθμένα λιμνών ή ποταμών, καθώς και τα μνημεία που βρίσκονται στο έδαφος ή στο βυθό της θάλασσας ή στον πυθμένα λιμνών ή ποταμών και δεν είναι δυνατόν να μετακινηθούν χωρίς βλάβη της αξίας τους ως μαρτυριών. Στα ακίνητα μνημεία συμπεριλαμβάνονται οι εγκαταστάσεις, οι κατασκευές και τα διακοσμητικά και λοιπά στοιχεία που αποτελούν αναπόσπαστο τμήμα τους, καθώς και το άμεσο περιβάλλον τους. δδ) Ως κινητά μνημεία γ) Ως αρχαιολογικοί χώροι νοούνται εκτάσεις στην ξηρά ή στη θάλασσα ή στις λίμνες ή στους ποταμούς, οι οποίες περιέχουν ή στις οποίες υπάρχουν ενδείξεις ότι περιέχονται αρχαία μνημεία ή αποτέλεσαν ή υπάρχουν ενδείξεις ότι αποτέλεσαν από τους αρχαιότατους χρόνους έως και το 1830 μνημειακά, οικιστικά ή ταφικά σύνολα. Οι αρχαιολογικοί χώροι περιλαμβάνουν και το

απαραίτητο ελεύθερο περιβάλλον που επιτρέπει στα σωζόμενα μνημεία να συντίθενται σε ιστορική, αισθητική και λειτουργική ενότητα, δ) Ως ιστορικοί τόποι νοούνται είτε εκτάσεις στην ξηρά ή στη θάλασσα ή στις λίμνες ή στους ποταμούς που αποτέλεσαν ή που υπάρχουν ενδείξεις ότι αποτέλεσαν το χώρο εξαίρετων ιστορικών ή μυθικών γεγονότων, ή εκτάσεις που περιέχουν ή στις οποίες υπάρχουν ενδείξεις ότι περιέχονται μνημεία μεταγενέστερα του 1830, είτε σύνθετα έργα του ανθρώπου και της φύσης μεταγενέστερα του 1830, τα οποία συνιστούν χαρακτηριστικούς και ομοιογενείς χώρους, που είναι δυνατόν να οριοθετηθούν τοπογραφικά, και των οποίων επιβάλλεται η προστασία λόγω της λαογραφικής, εθνολογικής, κοινωνικής, τεχνικής, αρχιτεκτονικής, βιομηχανικής ή εν γένει ιστορικής, καλλιτεχνικής ή επιστημονικής σημασίας τους ...» (άρθρο 2). «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, β) στη διατήρηση και στην αποτροπή της καταστροφής, της αλλοίωσης και γενικά κάθε άμεσης ή έμμεσης βλάβης της, 2. Η προστασία των μνημείων, αρχαιολογικών χώρων και ιστορικών τόπων περιλαμβάνεται στους στόχους οποιουδήποτε επιπέδου χωροταξικού, αναπτυξιακού, περιβαλλοντικού και πολεοδομικού σχεδιασμού ή σχεδίων ισοδύναμου αποτελέσματος ή υποκατάστατων τους (άρθρο 3). Εξάλλου, στη διάταξη του άρθρου 14 του ίδιου νόμου, προβλέπεται ότι: «1. Στους αρχαιολογικούς χώρους που βρίσκονται εντός σχεδίου πόλεως ή των ορίων νομίμως υφισταμένων ενεργών οικισμών είναι δυνατόν να καθορίζονται ζώνες προστασίας σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 13. Σε μη ενεργούς οικισμούς ή σε τμήματά τους που βρίσκονται εντός σχεδίου πόλεως ή των ορίων νομίμως υφισταμένων ενεργών οικισμών και αποτελούν αρχαιολογικούς χώρους, υπό την επιφύλαξη του προηγούμενου εδαφίου, απαγορεύεται η ανέγερση νέων κτιρίων και επιτρέπεται η αποκατάσταση ερειπωμένων κτισμάτων, καθώς και η κατεδάφιση εκείνων που έχουν χαρακτηριστεί ετοιμόρροπα υπό τους όρους των περιπτώσεων β' και γ' αντιστοίχως της παραγράφου 2 του παρόντος. Κατά τα λοιπά εφαρμόζονται σε αυτούς οι υπόλοιπες διατάξεις των παραγράφων 2, 3, 4 και 5 του παρόντος. 2. Στους ενεργούς οικισμούς ή σε τμήματά τους που αποτελούν αρχαιολογικούς χώρους απαγορεύονται οι επεμβάσεις που αλλοιώνουν το χαρακτήρα και τον πολεοδομικό ιστό ή διαταράσσουν τη σχέση μεταξύ των κτιρίων και των υπαίθριων χώρων. Επιτρέπεται μετά από άδεια που χορηγείται με απόφαση του Υπουργού Πολιτισμού, η οποία εκδίδεται μετά από γνώμη των οικείου γνωμοδοτικού οργάνου: α) η ανέγερση νέων κτισμάτων, εφόσον συνάδουν από πλευράς όγκου, δομικών υλικών και λειτουργίας με το χαρακτήρα του οικισμού, β) η αποκατάσταση ερειπωμένων κτισμάτων, εφόσον τεκμηριώνεται η αρχική τους μορφή, γ) η κατεδάφιση υφιστάμενων κτισμάτων, εφόσον δεν αλλοιώνεται ο χαρακτήρας του συνόλου ή χαρακτηρισθούν ετοιμόρροπα κατά τις διατάξεις του άρθρου 41, δ) η

- εκτέλεση οποιουδήποτε έργου στα υφιστάμενα κτίσματα, στους ιδιωτικούς ακάλυπτους χώρους και τους κοινόχρηστους χώρους, λαμβανομένου πάντα υπόψη του χαρακτήρα του οικισμού ως αρχαιολογικού χώρου, ε) η χρήση κτίσματος ή και των ελεύθερων χώρων του, εάν εναρμονίζεται με το χαρακτήρα και τη δομή τους 4. Η κατά την προηγούμενη παράγραφο απαιτούμενη άδεια εκδίδεται πριν από όλες τις άλλες άδειες άλλων αρχών που αφορούν στην εκτέλεση του έργου, σε κάθε περίπτωση μέσα σε εξήντα (60) ημέρες από την υποβολή της σχετικής αίτησης, τα δε στοιχεία της αναγράφονται με ποινή ακυρότητας σε αυτές. Η άδεια αλλαγής της χρήσης εκδίδεται μέσα σε δέκα (10) ημέρες. 5. Στους παραπάνω αρχαιολογικούς χώρους απαγορεύονται δραστηριότητες, καθώς και χρήσεις των κτισμάτων, των ελεύθερων χώρων τους και των κοινόχρηστων χώρων, οι οποίες δεν εναρμονίζονται με το χαρακτήρα και τη δομή των επί μέρους κτισμάτων ή χώρων ή του συνόλου. Για τον καθορισμό της χρήσης κτίσματος ή ελεύθερου χώρου αυτού ή κοινόχρηστου χώρου χορηγείται άδεια με απόφαση του Υπουργού Πολιτισμού, η οποία εκδίδεται ύστερα από γνώμη του Συμβουλίου. 6. Μέσα στους αρχαιολογικούς χώρους που είναι ενεργοί οικισμοί καθορίζονται, με προεδρικό διάταγμα που εκδίδεται ύστερα από πρόταση των Υπουργών Πολιτισμού και Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημόσιων Έργων και του τυχόν άλλου κατά περίπτωση συναρμόδιου Υπουργού, ειδικές ρυθμίσεις όσον αφορά τους περιορισμούς της ιδιοκτησίας, τις χρήσεις γης ή κτιρίων, τους όρους δόμησης ή τις επιτρεπόμενες δραστηριότητες». Τέλος, στη διάταξη του άρθρου 73 παρ. 10 του ως άνω νόμου προβλέπεται ότι «πολιτιστικά αγαθά που έχουν χαρακτηριστεί ως προστατευόμενα σύμφωνα με τις διατάξεις της προϊσχύουσας νομοθεσίας προστατεύονται στο εξής κατά τις διατάξεις του παρόντος νόμου», ενώ κατά την παρ. 12 του ίδιου άρθρου, «... προκειμένου περί ακινήτων ή εκτάσεων πολλαπλώς χαρακτηρισμένων υπερισχύουν οι διατάξεις του παρόντος νόμου, εφόσον πρόκειται για μνημεία, αρχαιολογικούς χώρους ή ιστορικούς τόπους».
8. Επειδή, εξάλλου, όπως έχει παγίως κριθεί, το Σύνταγμα προνοεί ιδιαίτερως για την προστασία και διατήρηση τόσο των παραδοσιακών οικισμών, δηλαδή των οικιστικών συνόλων που διατηρούν τον παραδοσιακό πολεοδομικό τους ιστό, όσο και των μεμονωμένων κτιρίων ή κατασκευών που σώζονται εντός ή εκτός οικισμών και παρουσιάζουν παραδοσιακό χαρακτήρα. Μεταξύ των μέτρων προστασίας των εν λόγω οικισμών συγκαταλέγονται η καταγραφή, αξιολόγηση και οριοθέτησή τους, η θέσπιση ειδικών προστατευτικών όρων δόμησης, και ο χαρακτηρισμός τους ως παραδοσιακών που συνεπάγεται υπαγωγή τους σε ιδιαίτερο προστατευτικό καθεστώς με σκοπό, αφενός τη διατήρηση στο διηνεκές των παραδοσιακών τους στοιχείων και αφετέρου τον έλεγχο της δόμησης, προκειμένου οι νέες οικοδομές να εναρμονίζονται με τα παραδοσιακά πρότυπα. Εξάλλου, ενόψει της συνταγματικής επιταγής για τη λήψη από το Κράτος προληπτικών και κατασταλτικών μέτρων για την

προστασία του πολιτιστικού περιβάλλοντος και των παραδοσιακών περιοχών και στοιχείων, οι όροι και περιορισμοί δόμησης, που αφορούν σε παραδοσιακούς οικισμούς, πρέπει να αποσκοπούν στη διατήρηση και την ανάδειξη της φυσιογνωμίας τους δεν επιτρέπεται δε να είναι δυσμενέστεροι για το περιβάλλον από τους όρους και περιορισμούς που ίσχυαν προηγουμένως (πρβλ. ΣτΕ 3303/2007, 3077/2006, 4392/1997 κ.ά.).

9. Επειδή, η Ύδρα έχει υπαχθεί σε ειδικό καθεστώς προστασίας με τις ακόλουθες πράξεις: Με την 1824/10.2.1962 απόφαση του Υπουργού Προεδρίας της Κυβερνήσεως (Β' 75), η οποία εκδόθηκε κατ' εξουσιοδότηση του άρθρου 52 του κ.ν. 5351/1932 «περί αρχαιοτήτων», καθώς και των άρθρων 1 και 5 του ν. 1469/1950, χαρακτηρίστηκε «ως χρήζων ειδικής προστασίας και ως ιστορικός τόπος ολόκληρος ο οικισμός της Ύδρας, ως ούτος καθορίζεται υπό της υφισταμένης πολεοδομικής καταστάσεως, διότι ο εν λόγω οικισμός εμφανίζει ιδιαιτέραν σημασίαν από απόψεως της ελληνικής αρχιτεκτονικής και της ελληνικής Ιστορίας». Ακολουθώντας, με την υπ' αριθμ. 10977/16.5.1967 απόφαση του Υπουργού Προεδρίας της Κυβερνήσεως «περί χαρακτηρισμού ιστορικών μνημείων κ.λπ.» (Β' 352), που εκδόθηκε επίσης βάσει των άρθρων 52 του κ.ν. 5351/1932 και 1 και 5 του ν. 1469/1950, χαρακτηρίστηκαν «ως ιστορικά διατηρητέα μνημεία και τόποι παρουσιάζοντες ιδιαίτερο φυσικό κάλλος ή ενδιαφέροντες από απόψεως αρχιτεκτονικής ή ιστορικής» οι οικισμοί Μεγάλο Καμίνι, Μικρό Καμίνι και Βλυχός, οι οποίοι βρίσκονται δυτικώς του οικισμού της Ύδρας. Στη συνέχεια, με την υπ' αριθμ. Α/Φ31/1518/650710.3.1975 απόφαση του Υπουργού Πολιτισμού και Επιστημών (Β' 334), η οποία εκδόθηκε κατ' εξουσιοδότηση των άρθρων 1 και 5 του ν. 1469/1950 και σε συμπλήρωση των ως άνω δύο αποφάσεων, χαρακτηρίστηκε ολόκληρη η νήσος Ύδρα «ως τόπος ιδιαιτέρου φυσικού κάλλους και τόπος χρήζων ειδικής κρατικής προστασίας, διότι άπαντα τα εν τη νήσω τοπία είναι εξαίρετου φυσικού κάλλους, η Ύδρα δε, πλην της ιστορικής σημασίας της περιλαμβάνει αξιόλογα αρχιτεκτονικά συγκροτήματα ενδιαφέροντα από απόψεως της τε ελληνικής αρχιτεκτονικής και της ελληνικής Ιστορίας» και με το άρθρο 1 του π.δ. της 19.10/13.11.1978 «περί χαρακτηρισμού ως παραδοσιακών οικισμών τινών του Κράτους και καθορισμού των όρων και περιορισμών δομήσεως των οικοπέδων αυτών» (Δ' 594) ο οικισμός της Ύδρας χαρακτηρίστηκε παραδοσιακός. Τέλος, με την υπ' αριθμ. ΥΠΠΟ/ΑΡΧ/Α1/Φ43/10105/487/30.4.1996 απόφαση του Υπουργού Πολιτισμού (Β' 453), η οποία εκδόθηκε κατ' εξουσιοδότηση των διατάξεων του ν. 1127/1981 «περί κυρώσεως της εις Λονδίνον, την 6η Μαΐου 1969 υπογραφείσης Ευρωπαϊκής Συμβάσεως διά την προστασίαν της αρχαιολογικής κληρονομιάς» (Α' 32) και του ανωτέρω κ.ν. 5351/1932, κηρύχθηκε ως αρχαιολογικός χώρος ολόκληρη η νήσος Ύδρα «για την προστασία των εκτεταμένων καταλοίπων επί αυτής, που χρονολογούνται από τους προϊστορικούς έως τους παλαιοχριστιανικούς χρόνους».
10. Επειδή, όπως έχει παγίως κριθεί, από τις ανωτέρω διατάξεις προκύπτει ότι

ολόκληρος ο οικισμός της Ύδρας έχει μνημειακό χαρακτήρα και είναι προστατευτέος υπό την ιδιότητά του αυτή και μάλιστα όπως αυτός καθορίζεται από την υφιστάμενη πολεοδομική του κατάσταση, κατά τη ρητή επιταγή της προαναφερομένης 1824/10.2.1962 υπουργικής αποφάσεως. Παράλληλα, ο αυτός οικισμός έχει χαρακτηριστεί και ως ιστορικός τόπος καθώς και παραδοσιακός οικισμός, ολόκληρο δε το νησί της Ύδρας, συμπεριλαμβανομένων και των οικισμών του, έχει χαρακτηριστεί τοπίο ιδιαίτερου φυσικού κάλλους και τόπος χρήζων ειδικής κρατικής προστασίας. Από τους παράλληλους αυτούς χαρακτηρισμούς δεσπόζων είναι, ο πρώτος (ΣτΕ 1191/1996, 2833/1997, 2445/ 1997, 868/2001, 3347/1999, 3285/2009). Εξάλλου, τόσο για την ανέγερση κτίσματος σε αρχαιολογικό χώρο ή σε τόπο, ο οποίος έχει χαρακτηριστεί ως ιστορικός τόπος ή ως τόπος ιδιαίτερου φυσικού κάλλους και χρήζων ειδικής κρατικής προστασίας και αποτελεί ενιαίο μνημειακό σύνολο, όπως η Ύδρα, όσο και για οποιαδήποτε επέμβαση σε κτίσμα που βρίσκεται στον χώρο αυτόν ή για την ολική ή μερική κατεδάφισή του, είτε αυτό είναι παλαιότερο του χαρακτηρισμού είτε μεταγενέστερο, απαιτείται άδεια της αρχαιολογικής υπηρεσίας, η μη ύπαρξη ή η ανάκληση της οποίας επιφέρει αυτοτελώς την διακοπή κάθε οικοδομικής εργασίας, ανεξάρτητα από την ύπαρξη ή την ισχύ οικοδομικής αδείας (ΣτΕ 861/2008, Ολομ. 1974/1974 κ.ο.κ.). Η χορήγηση ή μη της αδείας δεν παρακωλύεται από την επίδραση σε τυχόν έννομες σχέσεις του ιδιωτικού δικαίου, (ΣτΕ 3285/2009, Ολομ. 2801/1991), αλλά συναρτάται, με την εξυπηρέτηση των σκοπών της αρχαιολογικής νομοθεσίας, οι οποίοι, προκειμένου περί οικισμού που φέρει τους ως άνω χαρακτηρισμούς, συνίστανται στην διατήρηση της μορφής του τόσο ως συνόλου όσο και στα επί μέρους τμήματα και σημεία του, καθώς και στην διατήρηση της σχέσης και των αναλογιών μεταξύ των κτισμάτων που εντάσσονται στο οικιστικό συγκρότημα, το οποίο κρίθηκε προστατευτέο ως ενιαίο σύνολο. Περαιτέρω, όπως έχει επίσης κριθεί, καθ' ερμηνεία των προγενέστερων του ήδη ισχύοντος ως άνω νόμου για την προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς, διατάξεων των άρθρων 50 και 52 του κ.ν. 5351/1932 και των μνημονευόμενων στη σκέψη 9 διατάξεων που συγκροτούν το ειδικό προστατευτικό καθεστώς της νήσου Ύδρας, είναι καταρχήν δυνατόν να επιτραπεί στην Ύδρα η ανοικοδόμηση όχι μόνο οικοπέδων επί των οποίων υπήρχαν κτίσματα κατά τη θέση σε ισχύ των περί μνημειακού χαρακτήρα διατάξεων, αλλά και οικοπέδων επί των οποίων κατά την κρίση του Υπουργείου Πολιτισμού και Επιστημών την εκφερομένη κατά τις αυτές ως άνω διατάξεις αποδεικνύεται, βάσει ιδίως συμβολαίων, αυτοψίας ή άλλων στοιχείων, ότι προϋπήρξαν κτίσματα οποτεδήποτε, έστω δηλαδή και πριν από τη θέση σε ισχύ των ανωτέρω περί προστασίας της νήσου Ύδρας διατάξεων. Επιτρέπεται επομένως η ανακατασκευή οικοδομήματος παρομοίου προς εκείνο, του οποίου η ύπαρξη μπορεί να αποδειχθεί, και, κατά μείζονα λόγο, η αποκατάσταση οικοδομήματος στη μορφή την οποία μπορεί να αποδειχθεί ότι

είχε, πάντοτε βεβαίως υπό τους τυχόν προσθέτους όρους και περιορισμούς τους οποίους θα θέσει το Υπουργείο Πολιτισμού και Επιστημών (ΣτΕ 2445, 2833/1997, 1529/1993, 2063/2002).

11. Επειδή, το ιδιαίτερο καθεστώς προστασίας του μνημειακού χαρακτήρα οικισμού της Ύδρας, που θεσπίσθηκε με τις μνημονευόμενες στη σκέψη 9 διατάξεις, βάσει των οποίων κρίθηκε, με τις αποφάσεις 2445/1997 και 2833/1997 του Δικαστηρίου, ότι εντός του οικισμού της Ύδρας είναι δυνατή η ανοικοδόμηση οικοπέδων, επί των οποίων υπήρχαν κτίσματα κατά τη θέση σε ισχύ της μνημονευθείσης υπ' αριθ. 1824/10.9.1962 υπουργικής απόφασης, η οποία ρητά αναφέρεται στην υφισταμένη πολεοδομική κατάσταση, καθώς και οικοπέδων, επί των οποίων αποδεικνύεται, βάσει ιδίως συμβολαίων, αυτοψίας, ή άλλων στοιχείων, ότι προϋπήρξαν κτίσματα οποτεδήποτε, έστω δηλ. και πριν από τη θέση σε ισχύ των ανωτέρω περί μνημειακού χαρακτήρα διατάξεων, δεν μεταβλήθηκε μετά την έναρξη ισχύος του ν. 3028/2002 για την προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς. Ειδικότερα με τη διάταξη της παρ. 2 του άρθρου 14 του ν. 3028/2002, σύμφωνα με την οποία σε ενεργούς οικισμούς ή σε τμήματα τους που αποτελούν αρχαιολογικούς χώρους ή και ιστορικούς τόπους επιτρέπεται μετά από άδεια που χορηγείται με απόφαση του Υπουργού Πολιτισμού, η ανέγερση νέων κτισμάτων, εφόσον συνάδουν από πλευράς όγκου, δομικών υλικών και λειτουργίας με το χαρακτήρα του οικισμού, δεν καταργήθηκε το αυστηρότερο καθεστώς προστασίας που έχει επιβληθεί ειδικώς για ορισμένους οικισμούς, προκειμένου να διατηρηθεί η μορφή τους ως οικισμών μνημειακού χαρακτήρα, όπως ο οικισμός της Ύδρας, σύμφωνα με τα ανωτέρω εκτιθέμενα. Συνεπώς η εφαρμογή της προαναφερόμενης διάταξης του ήδη ισχύοντος ν. 3028/2002 σε ενεργούς οικισμούς τελεί υπό την επιφύλαξη της τήρησης των απαγορεύσεων και περιορισμών που απορρέουν από το ειδικό καθεστώς προστασίας του οικισμού, είτε αυτό έχει θεσπισθεί πριν, είτε μετά την έναρξη ισχύος του νόμου αυτού. Κατ' ακολουθίαν, το καθεστώς προστασίας του οικισμού της Ύδρας, το οποίο έχει επιβληθεί με τις προαναφερόμενες διατάξεις προκειμένου να διαφυλάσσεται η σχέση δομημένου-αδόμητου χώρου και να μη διασπάται το ιδιαίτερο (βραχώδες) φυσικό ανάγλυφο της νήσου, με αποτέλεσμα την αλλοίωση του μνημειακού χαρακτήρα του οικισμού, ο οποίος προστατεύεται ως σύνολο, δεν έχει επηρεασθεί από τις διατάξεις του ν. 3028/2002 και εξακολουθεί να ισχύει στο σύνολό του. Αντίθετη ερμηνεία, ότι δηλ. υπό την ισχύ του άρθρου 14 του νέου αρχαιολογικού νόμου, είναι δυνατή η ανέγερση νέων οικοδομών και σε αδόμητα τμήματα του οικισμού της Ύδρας υπό τις προϋποθέσεις του νόμου, εφόσον δηλ. συνάδουν από πλευράς όγκου, δομικών υλικών και λειτουργίας με το χαρακτήρα του οικισμού, θα οδηγούσε στη μετάπτωση του μνημειακού χαρακτήρα οικισμού σε απλώς παραδοσιακό οικισμό, αντιθέτως με όσα έχουν ήδη γίνει δεκτά ενόψει της συνταγματικής επιταγής του άρθρου 24 παρ. 1 και 6. Κατά τη γνώμη όμως του Συμβούλου Ν. Ρόζου, από τον συνδυασμό των

διατάξεων των άρθρων 2 περ. β) υποπερ. α), γ) και δ), 14 παρ. 1 και 2, 16 και 73 παρ. 10 του ν. 3028/2002 συνάγονται τα εξής: Από την έναρξη ισχύος του νόμου αυτού δεν είναι νοητή η συνύπαρξη πολιτιστικών αγαθών προβλεπόμενων και προστατευόμενων από την προϊσχύουσα νομοθεσία και πολιτιστικών αγαθών τα οποία προβλέπονται και προστατεύονται από τον προαναφερόμενο νόμο, ο οποίος είναι και ο μόνος εφαρμοστέος. Εξακολουθούν όμως να ισχύουν ειδικά προστατευτικά καθεστώτα συγκεκριμένων πολιτιστικών αγαθών, εφόσον αυτά δεν είναι αντίθετα προς τις διατάξεις του ανωτέρω νέου νόμου. Ο τελευταίος, ως προς τους ενεργούς οικισμούς που αποτελούν αρχαιολογικούς χώρους ή/και ιστορικούς τόπους, απαγορεύει τις επεμβάσεις που αλλοιώνουν τον χαρακτήρα τους και τον πολεοδομικό ιστό ή διαταράσσουν τη σχέση μεταξύ των κτηρίων και των υπαίθριων χώρων. Ως χαρακτήρας νοείται η συνολική εικόνα και φυσιογνωμία του οικισμού, ως πολεοδομικός ιστός η υφιστάμενη κατά την θέσπιση του ειδικού προστατευτικού καθεστώτος μορφή, έκταση και σχέση μεταξύ οικοδομήσιμων και μη, προεχόντως δε κοινοχρήστων χώρων και ως υπαίθριος χώρος ο κατά το αυτό χρονικό σημείο υφιστάμενος ακάλυπτος χώρος εντός οικοδομημένου, έστω και με ερειπωμένο κτίσμα, οικοπέδου. Για το λόγο αυτό, εφόσον δηλαδή δεν καταλαμβάνουν μη οικοδομήσιμο χώρο και, συνεπώς, δεν αλλοιώνουν τον πολεοδομικό ιστό ή τη σχέση μεταξύ κτηρίων και υπαίθριων χώρων, επιτρέπεται, πλην άλλων, η αποκατάσταση και όχι η ανακατασκευή ερειπωμένων κτισμάτων, εφόσον τεκμηριώνεται η αρχική τους μορφή (ΣτΕ 2063/2002) καθώς και η ανέγερση νέων κτηρίων, υπό τους όρους της περ. α) της παρ. 2 του άρθρου 14 του ανωτέρω νόμου. Υπό τα δεδομένα αυτά, η προαναφερόμενη 1824/10.2.1962 υπουργική απόφαση, με την οποία προστατεύεται ο οικισμός της Ύδρας «ως ούτος καθορίζεται υπό της υφισταμένης πολεοδομικής του καταστάσεως», είναι σύμφωνη με τις προαναφερόμενες διατάξεις του ν. 3028/2002, διότι δεν επιβάλλει τη διατήρηση εσαεί της υφιστάμενης κατά την έκδοση της καταστάσεως των κτηρίων του οικισμού, αλλά την κατά τα ανωτέρω δυνατότητα αποκαταστάσεως ερειπωμένων κτισμάτων (ΣτΕ 2833/1997, 2445/1997, 950/2002, 2063/2002) καθώς και την ανέγερση νέων, υπό τους προαναφερόμενους όρους.

12. Επειδή, στην προκείμενη περίπτωση, από τα στοιχεία του φακέλου προκύπτουν τα εξής: Με την υπ' αρ. πρωτ. 3916/1.6.2005 αίτησή τους προς το Υπουργείο Πολιτισμού οι παρεμβαίνοντες ζήτησαν την έγκριση αρχιτεκτονικής μελέτης για την ανέγερση εννέα νέων διώροφων κατοικιών, συνολικού εμβαδού 698,05 τ.μ., σε οικόπεδο ιδιοκτησίας τους ευρισκόμενο εντός των ορίων του οικισμού της Ύδρας, στη θέση «Αυλάκι» (λόφος Αγ. Αθανασίου). Το αίτημα αυτό εξετάστηκε αρχικώς από την 1η Εφορεία Βυζαντινών Αρχαιοτήτων (1η ΕΒΑ), η οποία με το υπ' αριθμ. πρωτ. 3916/3.8.2005 έγγραφο της Προϊσταμένης της υπηρεσίας διατύπωσε την ακόλουθη γνώμη: «Στη μελέτη έχει ληφθεί υπόψη σε ικανοποιητικό βαθμό η μορφολογία του εδάφους για τη διάταξη των κατοικιών

στο οικόπεδο. Επίσης, η κλίμακα, η μορφολογία των κτισμάτων και η σχέση μεταξύ τους ανταποκρίνεται στον διατηρητέο χαρακτήρα του νησιού. Ωστόσο, η ένταξη ενός νέου συνεκτικού δομημένου ιστού στην υφιστάμενη αδόμητη βραχώδη περιοχή δημιουργεί προβλήματα, γιατί τόσο η κάλυψη του οικοπέδου (50% του οικοπέδου), όσο και η δόμηση (Σ.Δ. 0,5) αξιολογούνται ως εξαιρετικά μεγάλες για τη σχέση δομημένου - αδόμητου χώρου στο συγκεκριμένο σημείο της πλαγιάς του λόφου του Αγ. Αθανασίου. Σημειώνεται ότι ο λόφος αυτός αποτελεί ένα από τα λίγα εναπομείναντα αδόμητα βραχώδη στον οικισμό, στοιχείο που συντελεί στο φυσικό κάλλος του νησιού και στο χαρακτηρισμό του ως μνημείου στο σύνολο του. Εντούτοις, η κάλυψη και η δόμηση αυτή εφαρμόζονται στις εντός σχεδίου περιοχές και έχουν ήδη εφαρμοστεί σε γειτονικές ιδιοκτησίες..... Η Υπηρεσία μας, ύστερα και από την αυτοψία που διενήργησε από κοινού με εκπροσώπους της ΔΒΜΑ, εισηγείται τα εξής στην περίπτωση θετικής αντιμετώπισης του θέματος : Η ανέγερση πολυάριθμων κατοικιών, η οποία απαιτεί διαμορφώσεις περιβάλλοντος χώρου με πλατώματα και υπαίθριες κλίμακες, ώστε να καθίσταται δυνατή η επικοινωνία μεταξύ των κτιριακών μονάδων, έχει ως συνέπεια τον κατακερματισμό του φυσικού βραχώδους τοπίου. Συνεπώς, στην αρχιτεκτονική μελέτη θα πρέπει να αποφευχθούν οι πολλαπλές συνδέσεις με υπαίθριες κλίμακες μεταξύ των ανεξάρτητων κτιριακών μονάδων, προκειμένου να υπερισχύσει ο φυσικός βράχος σε σχέση με τις κτιριακές διαμορφώσεις..... Επίσης, τόσο το κεντρικό καλντερίμι, που αποτελεί τη «ραχοκοκαλιά» της διάταξης των κτιριακών μονάδων στο οικόπεδο, όσο και οι υπαίθριες διαμορφώσεις εν γένει, θα πρέπει να ακολουθούν κατά το δυνατόν τις υψομετρικές καμπύλες του εδάφους. Οι διαχωριστικές πεζούλες μεταξύ των αυλών των κατοικιών θα πρέπει να είναι από λιθοδομή ανεπίχριστη, με τις ελάχιστες δυνατές διαστάσεις, ώστε να μην προβάλλει ως ξένο, ορθολογικά χαραγμένο δομικό στοιχείο πάνω στον βράχο και να εντάσσεται καλύτερα στο βραχώδες υπόβαθρο. Τέλος, για λόγους αντιστήριξης του λιγοστού χώματος της πλαγιάς, αλλά και για λόγους αισθητικής θα πρέπει να αυξηθεί η φύτευση με είδη που απαντώνται στη χλωρίδα του νησιού, ώστε η θέαση του συγκροτήματος από τη θάλασσα να είναι αρμονικά ενταγμένη στο φυσικό περιβάλλον». Εν συνεχεία, του ως άνω αιτήματος επελήφθη το Κεντρικό Αρχαιολογικό Συμβούλιο (Κ.Α.Σ.), το οποίο αποφάσισε αρχικώς, κατά την υπ' αριθμ. 40/19.10.2005 συνεδρίαση του (θέμα 7^ο), να αναβάλει τη διατύπωση γνώμης, προκειμένου να συμπληρωθεί ο φάκελος με αναγκαία, κατά την κρίση του, στοιχεία. Κατόπιν υποβολής σχετικού ερωτήματος απεστάλησαν στη Διεύθυνση Βυζαντινών και Μεταβυζαντινών Αρχαιοτήτων (ΔΒΜΑ) τα υπ' αριθμ. πρωτ. 247/26.1.2006 και 60/26.1.2006 έγγραφα του Δήμου Ύδρας και του Δασαρχείου Πόρου, αντιστοίχως. Με το πρώτο εξ' αυτών βεβαιώνεται ότι η ιδιοκτησία των Λ. και Ε. Πιτσιλού ευρίσκεται εντός των ορίων του οικισμού της Ύδρας, ο οποίος έχει χαρακτηριστεί ως οικισμός προϋφιστάμενος του

1923 και, επομένως, δεν υπάγεται στις διατάξεις του ν. 998/1979, κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 3 παρ. 6 εδ. ε' του νόμου αυτού. Το δεύτερο εξ' αυτών παραπέμπει στο υπ' αριθμ. 65686/1450/23. 7.1996 έγγραφο του Υφυπουργού Γεωργίας, με το οποίο προσδιορίζονται οι εκτάσεις που έχουν δασικό χαρακτήρα και διέπονται από τις διατάξεις του ν. 998/1979. Ακολούθως, στις 14.4.2006, και σε εκτέλεση σχετικής απόφασης του Κ.Α.Σ., η οποία ελήφθη κατά την υπ' αριθμ. 7/28.2.2006 συνεδρίαση (θέμα 4^ο), επιτροπή αποτελούμενη από μέλη του Συμβουλίου και αρμόδιους υπηρεσιακούς παράγοντες διενήργησε αυτοψία στο οικόπεδο. Από το πρακτικό που συνετάγη σχετικώς προκύπτουν, εκτός άλλων, τα εξής: Το μέλος της επιτροπής Ν. Κ. (Προϊστάμενος του Εθνικού Αρχαιολογικού Μουσείου) εξέφρασε την άποψη ότι «η ένταξη ενός νέου συνεκτικά δομημένου ιστού στην υφιστάμενη αδόμητη βραχώδη περιοχή θα έβλαπτε το πολιτιστικό περιβάλλον, καθώς θα διαταρασσόταν η σχέση δομημένου-αδόμητου χώρου». Με την άποψη αυτή συμφώνησε και η Προϊσταμένη της 1ης ΕΒΑ Μ. Κ., η οποία επεσήμανε επιπροσθέτως, ότι «ο λόφος του Αγίου Αθανασίου είναι από τα λίγα αδόμητα βραχώδη στην περιοχή και ως τέτοιο συντελεί στο φυσικό κάλλος του νησιού». Το μέλος Ν. Μουρτζάς, γεωλόγος, ανέφερε «σε περίπτωση που το Συμβούλιο δεν γνωμοδοτήσει θετικά, πρέπει να αποφασιστεί η απαλλοτρίωση των οικοπέδων» και ότι «σε περίπτωση που επιτραπεί στους ιδιοκτήτες να οικοδομήσουν, πρέπει τα κτήρια να τοποθετηθούν αραιά και να μειωθεί το επίπεδο». Εξάλλου, η Προϊσταμένη του Τμήματος Χώρων της ΔΒΜΑ Ι. Μακρή, ενημέρωσε την επιτροπή ότι η Διεύθυνση αυτή εισηγείται την έγκριση της υποβληθείσας μελέτης, για τον λόγο ότι «προσαρμόζεται κατά τον καλύτερο δυνατό τρόπο στο φυσικό τοπίο και αφετέρου η μορφολογία των κτηρίων ουδόλως βλάπτει τον αρχαιολογικό χώρο και τον ιστορικό τόπο». Ακολούθως, κατά την υπ' αριθμ. 39/7.11.2006 συνεδρίασή του, το Κ.Α.Σ., λαμβάνοντας, μεταξύ άλλων, υπόψη το μνημονευθέν πρακτικό αυτοψίας και την εισήγηση της Προϊσταμένης της ΔΒΜΑ γνωμοδότησε, κατά πλειοψηφία, υπέρ της ανεγέρσεως κατοικιών στο επίμαχο οικόπεδο, με τους ακόλουθους όρους: «1. Να κατατεθεί νέα μελέτη, που να προβλέπει κατασκευή οικιών εμβαδού κάλυψης μέχρι 400 τ.μ. 2. Τα κτήρια να τοποθετηθούν στο χαμηλότερο σημείο του οικοπέδου. 3. Να μην πραγματοποιηθούν εκσκαφές και να κατατεθεί στην Υπηρεσία νέο διάγραμμα εκσκαφών. 4. Η τροποποιημένη μελέτη να υποβληθεί εκ νέου για έγκριση στο Κεντρικό Αρχαιολογικό Συμβούλιο». Μειοψήφησαν ο προεδρεύων Α. Κ., ο οποίος υποστήριξε ότι «η καταστροφή του ανάγλυφου του εδάφους προκαλεί έμμεση βλάβη στον οικισμό», και τα μέλη Π. Β. και Χ. Κ., Προϊσταμένη της 1ης ΕΒΑ, η οποία διατύπωσε τη γνώμη ότι «η μαζική οικοδόμηση τόσων πολλών οικισμών δημιουργεί νέα δεδομένα στην Ύδρα». Σύμφωνα, τέλος, με την ανωτέρω γνωμοδότηση του Κ.Α.Σ. εκδόθηκε η ήδη προσβαλλόμενη πράξη, με την οποία «εγκρίθηκε κατ' αρχάς από την άποψη του αρχαιολογικού νόμου η ανέγερση κατοικιών στο οικόπεδο φερόμενης

- ιδιοκτησίας Ε. και Λ. Πιτσιλού», με τους όρους που προτάθηκαν από το Κ.Α.Σ.
13. Επειδή, υπό τα ανωτέρω δεδομένα, η προσβαλλόμενη πράξη, με την οποία επετράπη η ανέγερση συγκροτήματος διώροφων κατοικιών σε αδόμητο οικόπεδο εντός του οικισμού της Ύδρας, είναι, σύμφωνα με όσα έχουν εκτεθεί, μη νόμιμη και θα έπρεπε να ακυρωθεί για το λόγο αυτό βασίμως προβαλλόμενο. Λόγω όμως της σπουδαιότητας του ζητήματος, το Τμήμα κρίνει, κατ' άρθρο 14 παρ. 5 του π.δ/τος 18/1989 (Α' 8), ότι η υπόθεση πρέπει να παραπεμφθεί προς εκδίκαση στην επταμελή σύνθεση του Τμήματος και να ορισθεί δικάσιμος η 2^ο Ιουνίου 2010 και εισηγητής η Σύμβουλος Κ. Σακελλαροπούλου.