

ΣΤΕ 2929/2016 [Απαγόρευση ανοικοδόμησης ακινήτου στην εκτός σχεδίου αρχαιολογική ζώνη Α' απόλυτης προστασίας της περιοχής Λαυρεωτικής]

Περίληψη

-Οι καθοριζόμενες ζώνες προστασίας αρχαιολογικών χώρων δύναται να εκτείνονται, όχι μόνο σε αυτή ταύτη την έκταση όπου ευρίκονται στοιχεία της πολιτιστικής κληρονομιάς, αλλά και σε όση έκταση γύρω από αυτή κρίνεται αναγκαία για την προστασία και την προβολή τους. Δύναται να επιβληθούν απαγορεύσεις και περιορισμοί για - οποιαδήποτε άλλη χρήση γης, μεταξύ των οποίων και ή γεωργική:εκμετάλλευση, αν η εν λόγω εκμετάλλευση δύναται να βλάψει αρχαία μνημεία ή άλλα, στοιχεία της πολιτιστικής κληρονομιάς. Εφ' όσον δε με την επιβολή των περιορισμών αυτών θίγεται ο πυρήνας του δικαιώματος της ιδιοκτησίας, κατά τον ορισμό του, ο θιγόμενος ιδιοκτήτης έχει δικαίωμα αποζημιώσεως σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 17 - 19 του ν. 3028/2002, με τις οποίες ρυθμίζεται πλήρως το θέμα αυτό.

-Προβάλλεται ότι καθ' ο μέρος η υπουργική απόφαση καθορισμού ζώνης Α' εντάσσει το επίμαχο ακίνητο σε αδόμενη αρχαιολογική ζώνη στερείται ειδικής και εμπεριστατωμένης αιτιολογίας διότι το ακίνητο ευρίσκεται στο ακραίο σημείο της ζώνης, σε ικανή απόσταση από τις αρχαιότητες και σε απόσταση τουλάχιστον 2 χλμ. από το Ναό του Σουνίου, με τον οποίο δεν υπάρχει οπτική επαφή διότι μεταξύ του ναού και της ιδιοκτησίας παρεμβάλλεται λόφος. Καθ' ο μέρος προβάλλεται αναιτιολόγητο, ο λόγος αυτός είναι απορριπτέος ως αβάσιμος διότι, η ανωτέρω υπουργική απόφαση έχει κανονιστικό χαρακτήρα και συνεπώς δεν ελέγχεται από πλευράς αιτιολογίας αλλά μόνο από πλευράς, συνδρομής των όρων της οικείας εξουσιοδοτήσεως, μεταξύ των οποίων η ιδιότητα της εκτάσεως ως αρχαιολογικού χώρου, καθώς και της τυχόν υπερβάσεως των ορίων της εξουσιοδοτήσεως.

-Εν προκειμένω η Διοίκηση προέβη στον καθορισμό αρχαιολογικών ζωνών, μεταξύ των οποίων και η επίμαχη ζώνη Α8, κατ' εκτίμηση νόμιμων κριτηρίων, σχετιζομένων με την προστασία των αρχαιοτήτων της Λαυρεωτικής και του περιβάλλοντος χώρους, τους και την ανάγκη; αποσαφήνισης των ορίων της προστάτουτέας περιοχής. Συνεπώς, η ανωτέρω υπουργική απόφαση εκδόθηκε κατ' ορθή χρήση της εξουσιοδοτήσεως, τα δε περί του αντιθέτου προβαλλόμενα είναι αβάσιμα, ενώ αλυσιτελώς προβάλλεται ότι δεν υπάρχει οπτική επαφή μεταξύ του επίδικου ακινήτου και του Ναού του Σουνίου, διότι με την ανωτέρω υπουργική απόφαση έτους 1995 δεν επιδιώκεται μόνο η προστασία του συγκεκριμένου ναού, αλλά του συνόλου των αρχαιοτήτων της Λαυρεωτικής με τον αναγκαί για την ανάδειξή τους περιβάλλοντα χώρο.

-Αορίστως προβάλλεται παράβαση της αρχής της ισότητας εκ του ότι τα περί του επιδίκου ακίνητα έχουν οικοδομηθεί, διότι δεν διευκρινίζεται αν αυτά ευρίσκονται εντός ή εκτός της ζώνης Α8 ούτε πότε οικοδομήθηκαν και αν οι οικοδομές ανεγέρθηκαν νομίμως. Εν πάση περιπτώσει ο λόγος είναι απορριπτέος ως αβάσιμος. Ειδικότερα, υπό την εκδοχή ότι αναφέρεται σε ακίνητα που οικοδομήθηκαν νομίμως πριν την θεσμοθέτηση ζώνης Α, ο λόγος είναι αβάσιμος διότι μετά την οριοθέτηση της ζώνης δεν είναι πλέον ανεκτή η εφαρμογή του προϊσχύοντος καθεστώτος, η διαφοροποίηση δε αυτή των δύο κατηγοριών ακινήτων δεν αντίκειται στην αρχή της ισότητας.

Πρόεδρος: Ν. Ρόζος

Εισηγητής: Θ. Αραβάνης

Βασικές σκέψεις

2. Επειδή, με την κρινομένη αίτηση ζητείται η ακύρωση της 8024/19.8.2004 πράξεως της Διευθύντριας της Β΄ Εφορείας Προϊστορικών και Κλασικών Αρχαιοτήτων του Υπουργείου Πολιτισμού, με την οποία απερρίφθη η από 9.7.2004 (α.π. 8024/15.7.2004) αίτηση του αιτούντος για την έγκριση, κατ' άρθρο 10 του ν. 3028/2002, ανεγέρσεως ισόγειας κατοικίας με υπόγειο και στέγη σε γήπεδο εμβαδού 5.561,60 τ.μ. στην εκτός σχεδίου πόλεως περιοχή «Τσακάλια» Σουνίου της περιφέρειας του Δήμου Λαυρεωτικής, η οποία εμπίπτει σε κηρυγμένο αρχαιολογικό χώρο.
3. Επειδή, η αίτηση ασκείται με έννομο συμφέρον και εν γένει παραδεκτώς από τον αιτούντα, ο οποίος φέρεται ως κύριος της επίμαχης εκτάσεως.
4. Επειδή, κατά τα παγίως κριθέντα, η κατ' άρθρο 24 παρ. 1 και 6 του Συντάγματος αυξημένη προστασία του πολιτιστικού περιβάλλοντος περιλαμβάνει τη διατήρηση στο διηνεκές αναλλοίωτων των πολιτιστικών στοιχείων της χώρας μαζί με την έκταση που είναι αναγκαία για την ανάδειξή τους σε ιστορική, αισθητική και λειτουργική ενότητα, καθώς και τη δυνατότητα επιβολής γενικών περιορισμών ή ιδιαίτερων μέτρων για την αποφυγή οποιασδήποτε βλάβης, αλλοίωσης ή υποβάθμισης των μνημείων και του περιβάλλοντος χώρου αυτών. Οι εν λόγω περιορισμοί, οι οποίοι ερείδονται αποκλειστικά στις περί προστασίας του πολιτιστικού περιβάλλοντος συνταγματικές διατάξεις, επιτρέπεται να έχουν ευρύτερο περιεχόμενο από εκείνο των γενικών περιορισμών της ιδιοκτησίας που επιβάλλονται κατ' εφαρμογή του άρθρου 17 του Συντάγματος, γεννούν δε υποχρέωση αποζημιώσεως του θιγόμενου ιδιοκτήτη όταν συνεπάγονται ουσιώδη δέσμευση της ιδιοκτησίας του, κατά τις ειδικότερες προβλέψεις της παραγράφου 6 του άρθρου 24 του Συντάγματος, *εν όψει και του άρθρου 1 του Πρώτου Προσθέτου*

Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ (ν.δ. 73/74, Α' 53), που επιβάλλει την αποζημίωση του ιδιοκτήτη για τον ουσιώδη και υπερβαίνοντα το προσήκον μέτρο περιορισμό της δυνατότητας εκμεταλλεύσεως του ακινήτου κατά τον προορισμό του για λόγους δημοσίου συμφέροντος (ΕΔΔΑ 6.12.2007 ΖΑΝΤΕ - Μαραθονήσι ΑΕ κατά Ελλάδα σκ. 49 επ., 21.2.2008 Α. Τ. Ε. Ξενοδοχεία Κρήτης κατά Ελλάδα, σκ. 42 επ., 3.5.2011 Παραθεριστικός Οικοδομικός Συνεταιρισμός Στεγάσεως Υπαλλήλων Τραπεζής της Ελλάδος κατά Ελλάδα, σκ. 48 επ., 19.7.2011 Βάρφης κατά Ελλάδα, σκ. 29 επ., ΣΕ 2128/2014, 4926/2013, 2707/2009 κ.ά.). Εξ άλλου, στην προαναφερθείσα διάταξη του άρθρου 24 παρ. 6 του Συντάγματος προβλέπεται η έκδοση ειδικού νόμου, ο οποίος θα καθορίσει, μεταξύ άλλων, τον τρόπο και το είδος της αποζημιώσεως, που μπορεί να διαφέρει από τα οριζόμενα στο άρθρο 17 του Συντάγματος. Όπως δε έχει κριθεί, και όταν δεν υπάρχει σχετική νομοθετική ρύθμιση, γεννάται ευθέως εκ του Συντάγματος υποχρέωση της Διοικήσεως να εξασφαλίζει διηνεκώς την προστασία του μνημείου και παραλλήλως να αποζημιώνει τον θιγόμενο ιδιοκτήτη, η αξίωση του οποίου γεννάται, ελλείψει ειδικής νομοθετικής ρυθμίσεως, μετά την πάροδο εύλογου χρόνου από την επιβολή του επαχθούς μέτρου (ΣΕ 3146/1986, 1097/1987 Ολ., 216/2011 7μ., 3861/2007 7μ., 3903/2006 7μ. κ.ά.).

5. Επειδή, περαιτέρω, από το συνδυασμό των ανωτέρω διατάξεων του άρθρου 24 προς τις διατάξεις του άρθρου 17 του Συντάγματος, με τις οποίες προστατεύεται η ιδιοκτησία, προκύπτει ότι τα εμπράγματα δικαιώματα, όπως είναι η κυριότητα, προστατεύονται στο πλαίσιο του προορισμού του ακινήτου. Ο προορισμός αυτός περιλαμβάνει το φάσμα των επιτρεπτών χρήσεών του, οι οποίες καθορίζονται είτε απ' ευθείας από συνταγματικές διατάξεις, είτε από τον νομοθέτη ή, κατ' εξουσιοδότησή του, από την κανονιστικώς δρώσα Διοίκηση. Τα ακίνητα διαχωρίζονται, ανάλογα με τον προορισμό τους, σε ευρισκόμενα εντός και εκτός οικιστικών περιοχών. Οι οικιστικές περιοχές καθορίζονται βάσει της χωροταξικής και πολεοδομικής νομοθεσίας, τα δε εντός αυτών ακίνητα προορίζονται να δομηθούν σύμφωνα με τους ισχύοντες σε κάθε περιοχή κανόνες. Τα εκτός οικιστικών περιοχών ακίνητα, εφ' όσον δεν προστατεύονται πληρέστερα, όπως τα δάση ή οι αρχαιολογικοί χώροι, προορίζονται, κατ' αρχήν, για γεωργική ή άλλη σχετική εκμετάλλευση, είναι δε δυνατόν να δομηθούν, εφ' όσον τούτο επιτρέπεται από τον νόμο, υπό αυστηρότερες προϋποθέσεις σε σχέση με τις προϋποθέσεις δομήσεως εντός των οικιστικών περιοχών. Το τελευταίο στοιχείο επηρεάζει μειωτικά την αξία τους (ΣΕ 2034-2036/2011 Ολομ., 2165/2013 7μ., 2127/2014).
6. Επειδή, ο νομοθέτης είχε ήδη προβλέψει, με το άρθρο 50 του κ.ν. 5351/1932 την αρμοδιότητα του Υπουργού Πολιτισμού να απαγορεύει τη δόμηση σε ορισμένο ακίνητο ευρισκόμενο εντός αρχαιολογικού χώρου ή να την επιτρέπει με όρους και περιορισμούς που τίθενται κατά περίπτωση. Στη συνέχεια, στο

πλαίσιο της συνταγματικής επιταγής για την προστασία της αρχαιολογικής κληρονομιάς, με το άρθρο 91 του ν. 1892/1990 (Α΄ 101) ορίσθηκαν τα εξής: ότι «Ο Υπουργός Πολιτισμού δύναται με απόφασή του, που δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, μετά γνώμη του Κεντρικού Αρχαιολογικού Συμβουλίου, να καθορίζει εντός των αρχαιολογικών χώρων που βρίσκονται εκτός των ορίων των νομίμως υφισταμένων οικισμών ζώνες, στις οποίες, κατά περίπτωση, θα απαγορεύεται παντελώς η δόμηση (ζώνη Α΄) ή θα επιτρέπεται (ζώνη Β΄) υπό όρους και περιορισμούς που ορίζονται από το Υπουργείο Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημόσιων Έργων κατά τις κείμενες πολεοδομικές διατάξεις, ύστερα από πρόταση του Υπουργού Πολιτισμού ...». Ακολούθως ο ν. 3028/2002 «Για την προστασία των Αρχαιοτήτων και εν γένει της Πολιτιστικής Κληρονομιάς» (Α΄ 153), με τον οποίο εξειδικεύθηκε η συνταγματική επιταγή για την προστασία του πολιτιστικού περιβάλλοντος, όρισε τα εξής: «Άρθρο 10. 1. Απαγορεύεται κάθε ενέργεια σε ακίνητο μνημείο, η οποία είναι δυνατόν να επιφέρει με άμεσο ή έμμεσο τρόπο καταστροφή, βλάβη, ρύπανση ή αλλοίωση της μορφής του. 2. 3. ... η επιχείρηση οποιουδήποτε τεχνικού ή άλλου έργου ή εργασίας, καθώς και η οικοδομική δραστηριότητα πλησίον αρχαίου επιτρέπεται μόνο μετά από έγκριση του Υπουργού Πολιτισμού, η οποία εκδίδεται ύστερα από γνώμη του Συμβουλίου. Η έγκριση, χορηγείται εάν η απόσταση από ακίνητο μνημείο ή η σχέση με αυτό είναι τέτοια ώστε να μην κινδυνεύει να επέλθει άμεση ή έμμεση βλάβη αυτού λόγω του χαρακτήρα του έργου ή της επιχείρησης ή της εργασίας ... 4. ... 6. Στις περιπτώσεις που απαιτείται έγκριση σύμφωνα με τις προηγούμενες παραγράφους, αυτή προηγείται από τις άδειες άλλων αρχών που αφορούν την επιχείρηση ή την εκτέλεση του έργου ή της εργασίας και τα στοιχεία της αναγράφονται με ποινή ακυρότητας στις άδειες αυτές. Η έγκριση χορηγείται μέσα σε τρεις (3) μήνες από την υποβολή της σχετικής αίτησης Άρθρο 13: 1. Στους χερσαίους αρχαιολογικούς χώρους που βρίσκονται εκτός σχεδίου πόλεως ή εκτός ορίων νομίμως υφισταμένων οικισμών, η άσκηση γεωργίας, κτηνοτροφίας, θήρας ή άλλων συναφών δραστηριοτήτων, καθώς και η οικοδομική δραστηριότητα είναι δυνατή μετά από άδεια, που χορηγείται με απόφαση του Υπουργού Πολιτισμού ύστερα από γνώμη του Συμβουλίου. Οι όροι άσκησης γεωργίας, κτηνοτροφίας, θήρας ή άλλων συναφών δραστηριοτήτων μπορεί να τίθενται και κανονιστικά με απόφαση του Υπουργού Πολιτισμού. 2. Με απόφαση του Υπουργού Πολιτισμού, ... είναι δυνατόν να καθορίζεται μέσα στους χώρους της προηγούμενης παραγράφου περιοχή στην οποία απαγορεύεται παντελώς η δόμηση (Ζώνη Προστασίας Α΄). Στην περιοχή αυτή μπορεί να επιτρέπεται με ειδικά αιτιολογημένη απόφαση του Υπουργού Πολιτισμού, ύστερα από γνώμη του Συμβουλίου, μόνο η κατασκευή κτισμάτων ή προσθηκών σε υπάρχοντα κτίρια που είναι αναγκαία για την ανάδειξη των μνημείων ή χώρων καθώς και για την εξυπηρέτηση της χρήσης τους ... 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 τους 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 ... 3. Τα όρια των ζωνών προστασίας μπορεί να ανακαθορίζονται με την ίδια διαδικασία με βάση τα δεδομένα της αρχαιολογικής έρευνας και τις συνθήκες προστασίας των αρχαιολογικών χώρων ή μνημείων. ... Άρθρο 17... 1. Γύρω από μνημεία μπορεί να καθορίζεται Ζώνη Προστασίας Α΄, σύμφωνα με το άρθρο 13. 2. Ο καθορισμός χώρου, σε περιοχή εκτός σχεδίου πόλεως ή νομίμως υφισταμένων οικισμών, ως Ζώνης Α΄, συνεπάγεται την αναγκαστική απαλλοτρίωσή του, εάν αναιρείται η κατά προορισμό χρήση του. 3. Γύρω από μνημεία μπορεί να καθορίζεται επίσης Ζώνη Προστασίας Β΄, σύμφωνα με το άρθρο 13. ... Άρθρο 73. ... 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, στο μεν άρθρο 18 του ίδιου νόμου προβλέπεται η δυνατότητα απαλλοτριώσεως ή εξαγοράς ακινήτων, μεταξύ άλλων, για την προστασία αρχαιολογικών χώρων (παρ. 2) και τα της καταβολής αποζημιώσεως είτε εις χρήμα είτε άλλου είδους, εφ' όσον προς τούτο συναινεί ο ιδιοκτήτης (παρ. 8), στο δε άρθρο 19 αυτού, με τίτλο «Αποζημίωση για τη στέρηση χρήσης ακινήτου», ορίζονται, μεταξύ άλλων, τα εξής: «1. Για την προστασία μνημείων, αρχαιολογικών χώρων ή ιστορικών τόπων ή για τη διενέργεια ανασκαφών ο Υπουργός Πολιτισμού μπορεί να επιβάλλει προσωρινή ή οριστική στέρηση ή περιορισμό της χρήσης ακινήτου. 2. Σε περίπτωση ουσιώδους προσωρινού περιορισμού ή ουσιώδους προσωρινής στέρησης της κατά προορισμό χρήσης του όλου ακινήτου, καταβάλλεται αποζημίωση, η οποία υπολογίζεται με βάση τη μέση κατά προορισμό απόδοση του ακινήτου πριν τον περιορισμό ή τη στέρηση της χρήσης, λαμβανομένης υπόψη και της ιδιότητας του ακινήτου ως μνημείου, εφόσον αυτή συντρέχει. 3. Σε περίπτωση ουσιώδους οριστικού περιορισμού ή οριστικής στέρησης της κατά προορισμό χρήσης του όλου ακινήτου καταβάλλεται πλήρης αποζημίωση. Και στην περίπτωση αυτή λαμβάνεται υπόψη η ιδιότητα του ακινήτου ως μνημείου, εφόσον αυτή συντρέχει. 4. (...) 5. Σε περίπτωση ουσιώδους οριστικού

- περιορισμού ή οριστικής στέρσης της κατά προορισμό χρήσης τμήματος του ακινήτου, που απαιτείται για την προστασία του μνημείου, η αποζημίωση καταβάλλεται για το τμήμα αυτό, μόνο εάν ο περιορισμός ή η στέρση δεν επιφέρει ουσιώδη οριστικό περιορισμό ή οριστική στέρση της κατά προορισμό χρήσης του όλου ακινήτου, οπότε καταβάλλεται η αποζημίωση που προβλέπεται στην παράγραφο 3. 6. Με απόφαση του Υπουργού Πολιτισμού, που εκδίδεται ύστερα από γνώμη επιτροπής, διαπιστώνεται εάν συντρέχει περίπτωση καταβολής αποζημίωσης κατά τις παραγράφους 1 έως 5, καθώς και το ύψος της. Με κοινή απόφαση των Υπουργών Οικονομίας και Οικονομικών και Πολιτισμού καθορίζεται η συγκρότηση και οι αρμοδιότητες της επιτροπής, η διαδικασία κατά την οποία γνωμοδοτεί, τα στοιχεία που λαμβάνει υπόψη, το είδος και ο τρόπος καταβολής της αποζημίωσης και κάθε άλλη σχετική λεπτομέρεια. 7. Σε περίπτωση κατά την οποία το ποσό που έχει ή προβλέπεται να καταβληθεί ως αποζημίωση λόγω στέρσης ή περιορισμού χρήσης ακινήτου, προσεγγίζει την αξία του ακινήτου τότε αυτό κηρύσσεται απαλλοτριωτέο. 8. ... 9. Σε περίπτωση επιβολής ουσιωδών περιορισμών στους όρους δόμησης ακινήτου για τους οποίους δεν προβλέπεται αποζημίωση ή μεταφορά συντελεστή δόμησης, μπορεί να καταβάλλεται μη χρηματική αποζημίωση στον ιδιοκτήτη ... 10. Οι διατάξεις των παραγράφων 2 έως 9 του άρθρου αυτού εφαρμόζονται και στην περίπτωση καθορισμού ζωνών σύμφωνα με τα άρθρα 13, 14, 16 και 17». Κατ' εξουσιοδότηση του ανωτέρω άρθρου 19 παρ. 6 εκδόθηκε η ΥΠΠΟ/ΓΝΟΣ/9130/2003 κοινή απόφαση του Υπουργού Πολιτισμού και του Υφυπουργού Οικονομίας και Οικονομικών (Β' 229), με την οποία προβλέπεται η σύσταση στην έδρα κάθε νομού πενταμελούς επιτροπής, αρμόδιας να γνωμοδοτεί αν συντρέχει περίπτωση καταβολής αποζημίωσης, κατά το ως άνω άρθρο 19, καθώς και ως προς το ύψος της αποζημίωσης.
7. Επειδή, με τις διατάξεις που παρατίθενται στην προηγούμενη σκέψη ο νομοθέτης, εξειδικεύοντας τη συνταγματική επιταγή για την προστασία των αρχαιοτήτων, προέβλεψε τον καθορισμό του αναγκαίου για την προστασία των αρχαίων μνημείων περιβάλλοντος χώρου και την υπαγωγή του σε ειδικό κανονιστικό καθεστώς με σκοπό την αποτροπή του κινδύνου βλάβης ή αλλοίωσής τους από εξωτερικές επιδράσεις, καθώς επίσης και την αισθητική προβολή και ανάδειξή τους (ΣΕ 530/2003 Ολομ., 736/1997). Έτσι, αρχικώς, με το άρθρο 91 του ν. 1892/1990 και στη συνέχεια με το άρθρο 13 του ν. 3028/2002 ο νομοθέτης θέσπισε διαδικασία καθορισμού προστατευτικών ζωνών στους αρχαιολογικούς χώρους, που βρίσκονται έξω από τα όρια των νόμιμων οικισμών, μιας ζώνης απόλυτης απαγόρευσης (Α') και μιας ζώνης σχετικής προστασίας (Β') και όρισε ότι στη ζώνη Α' η δόμηση κατ' αρχήν απαγορεύεται απολύτως, ότι στη ζώνη Β', ή και πλησίον αρχαίου εν γένει, η δόμηση και η άσκηση άλλων δραστηριοτήτων επιτρέπονται μόνον ύστερα από γνώμη του αρμόδιου συμβουλίου και με άδεια ή έγκριση του Υπουργού Πολιτισμού, η οποία χορηγείται υπό την προϋπόθεση ότι δεν επέρχεται άμεση

- ή έμμεση βλάβη στα αρχαία και τα μνημεία και στον χώρο που τα περιβάλλει, προέβλεψε δε περαιτέρω ότι στις προαναφερθείσες ζώνες προστασίας μπορεί να επιβληθούν ειδικοί όροι δομήσεως, χρήσεις γης και όροι ασκήσεως των λοιπών δραστηριοτήτων δυνάμει των προβλεπομένων στο άρθρο 13 του ν. 3028/2002 εξουσιοδοτικών διατάξεων (πρβλ. ΣΕ 3946/2008, 736/1997). Οι καθοριζόμενες κατ' εφαρμογή των εν λόγω διατάξεων ζώνες προστασίας αρχαιολογικών χώρων δύναται να εκτείνονται, όχι μόνο σε αυτή ταύτη την έκταση όπου ευρίσκονται στοιχεία της πολιτιστικής κληρονομιάς, αλλά και σε όση έκταση γύρω από αυτή κρίνεται αναγκαία για την προστασία και την προβολή τους (βλ. ΣΕ 3946, 1923/2008, 896/2005). Όπως έχει κριθεί, οι ανωτέρω διατάξεις του άρθρου 91 του ν. 1892/1990, που προβλέπουν τον καθορισμό με υπουργική απόφαση ζωνών απόλυτης απαγορεύσεως της δομήσεως και δομήσεως υπό περιορισμούς προς προστασίαν αρχαιολογικών χώρων, είναι σύμφωνες προς την συνταγματικώς επιβαλλόμενη αυξημένη προστασία του πολιτιστικού περιβάλλοντος. (ΣΕ 3419/2011 7μ., 896/2005, 3894/2004, 2185/1994 7μ.). Περαιτέρω, από τον επιδιωκόμενο με τις διατάξεις αυτές σκοπό, συνάγεται ότι κατ' εφαρμογήν αυτών δύναται να επιβληθούν απαγορεύσεις και περιορισμοί για οποιαδήποτε άλλη χρήση γης, μεταξύ των οποίων και η γεωργική εκμετάλλευση, αν η εν λόγω εκμετάλλευση δύναται να βλάψει αρχαία μνημεία ή άλλα στοιχεία της πολιτιστικής κληρονομιάς. Εφ' όσον δε με την επιβολή των περιορισμών αυτών θίγεται ο πυρήνας του δικαιώματος της ιδιοκτησίας κατά τον προορισμό της, ο θιγόμενος ιδιοκτήτης έχει δικαίωμα αποζημιώσεως, σύμφωνα με τις ήδη ισχύουσες διατάξεις των άρθρων 17 - 19 του ν. 3028/2002, με τις οποίες ρυθμίζεται πλήρως το θέμα αυτό (ΣΕ 4926/2013, 3419/2011 7μ., πρβλ. 2850/2012). Τέλος, αποφάσεις καθορισμού ζωνών προστασίας εντός αρχαιολογικού χώρου, το περιεχόμενο των οποίων διαβαθμίζεται κατά νόμον ως προς την ένταση της θεσπιζόμενης προστασίας από τη δυνατότητα δόμησης υπό όρους (ζώνη Β'), έως την πλήρη απαγόρευση δομήσεως (ζώνη Α'), φέρουν κανονιστικό χαρακτήρα (ΣΕ 530, 1645/2003 Ολομ.).
8. Επειδή, στην προκειμένη περίπτωση, από τα στοιχεία του φακέλου προκύπτουν τα εξής: Με την απόφαση Α1/Φ02/30896/1243/ 11.07.1980 (Β' 852) του Υπουργού Πολιτισμού και Επιστημών, που εκδόθηκε βάσει του κ.ν. 3351/1932, κηρύχθηκε αρχαιολογικός χώρος, ιστορικό τοπίο και τοπίο ιδιαιτέρου φυσικού κάλλους ολόκληρη η περιοχή της Λαυρεωτικής επειδή, μεταξύ άλλων, περιλαμβάνει σημαντικότερα αρχαία ερείπια και εκτεταμένες μεταλλευτικές εγκαταστάσεις, όπως μεγάλα συγκροτήματα εργαστηρίων εμπλουτισμού αργυρούχου μεταλλεύματος, γνωστά αρχαία ερείπια, που εκτείνονται σε όλη τη χερσόνησο της Λαυρεωτικής και που δεν έχουν ακόμη ερευνηθεί, καθώς και γνωστούς αρχαιολογικούς χώρους, όπως του Θορικού, του Σουνίου κ.λπ. Στη συνέχεια, με την ΥΠΠΟ/Αρχ/Α1/Φ02/61126/3407/14.12.1995 απόφαση του Υπουργού Πολιτισμού (Β' 1070), η οποία εκδόθηκε βάσει του άρθρου 91 του ν.

1892/1990, θεσμοθετήθηκαν αρχαιολογικές Ζώνες Α' απολύτου προστασίας σε περιοχές της Λαυρεωτικής χερσονήσου (ζώνες Α1 - Α29), καθώς και στη νήσο Πατρόκλου. Η απόφαση αυτή εκδόθηκε κατόπιν της 27/18.7.1995 γνωμοδοτήσεως του Κεντρικού Αρχαιολογικού Συμβουλίου, το οποίο, κατόπιν σειράς αυτοψιών που πραγματοποιήθηκαν στο σύνολο της Λαυρεωτικής, εισηγήθηκε ομόφωνα τη θέσπιση των ως άνω ζωνών απόλυτης προστασίας. Στην εν λόγω απόφαση μνημονεύονται οι αρχαιότητες και τα εν γένει στοιχεία της πολιτιστικής κληρονομιάς που περιλαμβάνουν οι καθοριζόμενες ζώνες, όπως αυτές εμφανίζονται σε χάρτη που συνοδεύει την απόφαση, ορίζεται δε ότι σε αυτές απαγορεύεται, μεταξύ άλλων, "οποιαδήποτε αλλοίωση του εδάφους, η δόμηση, καθώς και οποιοδήποτε κατασκευή, για την οποία απαιτείται ή δεν απαιτείται η έγκριση της αρμόδιας πολεοδομικής αρχής", επιτρέπονται δε μόνο ορισμένες ήπιες χρήσεις, όπως οι "ανοιχτές καλλιέργειες" σε υπάρχουσες γεωργικές εκτάσεις καθώς και "τα απλά (με δίκτυο) επιφανειακά έργα άρδευσης". Στην ίδια απόφαση ορίζεται ότι "[τ]ων νομίμως υφισταμένων κτισμάτων επιτρέπεται μόνο η συντήρηση και η επισκευή για λόγους χρήσης και υγιεινής, απαγορευμένης οποιασδήποτε επέκτασης (καθ' ύψος ή κατ' έκταση)" και ότι "Ως προς τα αυθαίρετα κτίσματα, τα οποία εντός αρχαιολογικού χώρου ουδέποτε νομιμοποιούνται, αλλά υποχρεωτικά κατεδαφίζονται κατά τις κείμενες διατάξεις (ΚΝ 5351/1932, άρθρα 50 και 52, Ν. 1337/1983, άρθρα 15 παρ. 2 στ, 16 παρ. 2 και 17 παρ. 1), επιβάλλεται πάντοτε η άμεση κατεδάφιση τους. Είναι αυτονόητο ότι, επειδή η έγκριση ή μη της πρώτιστα κατά νόμο αρμόδιας για περιοχή αρχαιολογικού χώρου Υπηρεσίας μας χωρεί ανεξάρτητα και αυτοτελώς από οποιαδήποτε άλλη έγκριση συναρμόδιας αρχής, της οποίας και κατισχύει, κάθε συναρμόδια Υπηρεσία θα πρέπει, στα πλαίσια της αρμοδιότητας και δικαιοδοσίας της να υλοποιεί με κάθε μέσο την εκ του νόμου επιβαλλόμενη, για την προστασία των παραπάνω οριοθετημένων Ζωνών Α και της φυσιογνωμίας τους, άμεση διακοπή εργασιών οποιουδήποτε μη επιτρεπομένου έργου και την άμεση κατεδάφιση ή καθαίρεση οποιουδήποτε εντός αυτών κτίσματος ή κατασκευής, η οποία δεν έχει την έγκριση της Υπηρεσίας μας". Στη συνέχεια, με το από 17-27.2.1998 π.δ. (Δ' 125), το οποίο εκδόθηκε κατ' επίκληση του άρθρου 29 παρ. 1 του ν. 1337/1983, καθορίσθηκαν χρήσεις γης και όροι και περιορισμοί δομήσεως στην εκτός σχεδίου και ορίων οικισμών προϋφισταμένων του 1923 περιοχή της Λαυρεωτικής, η οποία εμπίπτει εντός της Ζώνης Οικιστικού Ελέγχου του νομού Αττικής που είχε εγκριθεί με το από 22.6.1983 π.δ. (Δ' 284) . Σύμφωνα με το ανωτέρω π.δ. της 17-27.2.1998, η Ζώνη Α (αδόμητη) απόλυτης προστασίας, που θεσπίστηκε με την προαναφερθείσα απόφαση του Υπουργού Πολιτισμού έτους 1995, περιλαμβάνεται στην περιοχή Β1, η οποία αποτελεί "περιοχ[ή] απολύτου προστασίας τοπίου και αρχαιολογικών χώρων" όπου απαγορεύεται κάθε δόμηση (άρθρο 2 παρ. Β του δ/τος). Ο αιτών, ο οποίος φέρεται κύριος γηπέδου εμβαδού 5.561,60 τ.μ. στη θέση «Τσακάλια»

Σουνίου του Δήμου Λαυρεωτικής, το οποίο αγόρασε τμηματικά τα έτη 1971 και 1972, με την 8024/15.7.2004 αίτησή του προς την Β΄ Εφορεία Προϊστορικών και Κλασικών Αρχαιοτήτων του Υπουργείου Πολιτισμού, ζήτησε, κατ' άρθρο 10 του ν. 3028/2002, την έγκριση ανεγέρσεως ισόγειας κατοικίας με υπόγειο και στέγη στο επίμαχο ακίνητο. Η αίτηση αυτή απερρίφθη με την προσβαλλόμενη πράξη, με την αιτιολογία ότι το επίδικο ακίνητο ευρίσκεται μέσα στα όρια της αδόμητης ζώνης προστασίας του αρχαιολογικού χώρου του Σουνίου, όπου ισχύουν οι περιορισμοί της αποφάσεως ΥΠΠΟ/Αρχ/Α1/ ΦΟ2/61126/3407/14.12.1995 του Υπουργού Πολιτισμού και του από 17.2.1998 π.δ/τος. Εξ άλλου, όπως προκύπτει από το ΥΠΠΟ/ΓΔΑΠΚ/ ΑΡΧ/Α1/Γ02/100587/4776/5.12.2005 έγγραφο του Υπουργείου Πολιτισμού προς το Δικαστήριο και δεν αμφισβητείται, το επίδικο ακίνητο εμπίπτει στη ζώνη Α8 της ως άνω υπουργικής αποφάσεως, εντός της οποίας υπάρχουν, εκτός από τον αρχαιολογικό χώρο του Σουνίου, πολλές και σημαντικές αρχαιότητες.

9. Επειδή, προβάλλεται ότι, καθ' ο μέρος η υπουργική απόφαση καθορισμού ζώνης Α΄ εντάσσει το επίμαχο ακίνητο σε αδόμητη αρχαιολογική ζώνη στερείται ειδικής και εμπεριστατωμένης αιτιολογίας διότι το ακίνητο ευρίσκεται στο ακραίο σημείο της ζώνης, σε ικανή απόσταση από τις αρχαιότητες και σε απόσταση τουλάχιστον 2 χλμ. από το Ναό του Σουνίου, με τον οποίο δεν υπάρχει οπτική επαφή διότι μεταξύ του ναού και της ιδιοκτησίας παρεμβάλλεται λόφος. Καθ' ο μέρος προβάλλεται αναιτιολόγητο, ο λόγος αυτός είναι απορριπτέος ως αβάσιμος διότι, κατά τα εκτεθέντα στην 7η σκέψη, η ανωτέρω υπουργική απόφαση έχει κανονιστικό χαρακτήρα και συνεπώς δεν ελέγχεται από πλευράς αιτιολογίας αλλά μόνο από πλευράς συνδρομής των όρων της οικείας εξουσιοδοτήσεως, μεταξύ των οποίων η ιδιότητα της εκτάσεως ως αρχαιολογικού χώρου, καθώς και της τυχόν υπερβάσεως των ορίων της εξουσιοδοτήσεως (ΣΕ 216/2011 7μ., 456/2010, 3899/2006 7μ. κ.ά.). Περαιτέρω, όπως προκύπτει από την μνημονευθείσα γνωμοδότηση του Κ.Α.Σ., εν προκειμένω η Διοίκηση προέβη στον καθορισμό αρχαιολογικών ζωνών, μεταξύ των οποίων και η επίμαχη ζώνη Α8, κατ' εκτίμηση νόμιμων κριτηρίων, σχετιζομένων με την προστασία των αρχαιοτήτων της Λαυρεωτικής και του περιβάλλοντος χώρους τους και την ανάγκη αποσαφήνισης των ορίων της προστατευτέας περιοχής. Συνεπώς, η ανωτέρω υπουργική απόφαση εκδόθηκε κατ' ορθή χρήση της εξουσιοδοτήσεως, τα δε περί του αντιθέτου προβαλλόμενα είναι αβάσιμα, ενώ αλυσιτελώς προβάλλεται ότι δεν υπάρχει οπτική επαφή μεταξύ του επίδικου ακινήτου και του Ναού του Σουνίου, διότι με την ανωτέρω υπουργική απόφαση έτους 1995 δεν επιδιώκεται μόνο η προστασία του συγκεκριμένου ναού, αλλά του συνόλου των αρχαιοτήτων της Λαυρεωτικής με τον αναγκείο για την ανάδειξή τους περιβάλλοντα χώρο. Κατά το μέρος δε που αμφισβητείται η ουσιαστική εκτίμηση της Διοικήσεως ως προς το απαραίτητο εύρος των

- ζωνών προστασίας ο λόγος είναι απορριπτέος ως απαράδεκτος (ΣΕ 456/2010, 3861/2007 7μ., 3188/2004 κ.ά.).
10. Επειδή, προβάλλεται ότι με τη θέσπιση ζώνης Α' απόλυτης προστασίας, που συνεπάγεται απαγόρευση δομήσεως έστω και μικρής εξοχικής κατοικίας, η ιδιοκτησία του αιτούντος κατέστη μη αξιοποιήσιμη κατά τον προορισμό της και εκμηδενίσθηκε η αξία της κατά παράβαση των άρθρων 17 του Συντάγματος και 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ, εισάγεται δε δυσμενής διάκριση αυτής εν σχέσει προς τις ιδιοκτησίες που έχουν ήδη δομηθεί. Όπως όμως εκτέθηκε ήδη, η υπουργική απόφαση περί καθορισμού ζωνών Α απόλυτης προστασίας αποβλέπει στην προστασία του αρχαιολογικού χώρου της Λαυρεωτικής, η οριοθέτηση των ζωνών Α, μεταξύ των οποίων η ζώνη Α8, στην οποία ευρίσκεται το επίδικο ακίνητο, τεκμηριώνεται επαρκώς, και συνεπώς η εν λόγω απόφαση κείται εντός της εξουσιοδοτήσεως του άρθρου 91 του ν. 18901/1990, ενώ εξ άλλου οι κείμενες διατάξεις του ν. 3028/2002 προβλέπουν την αποζημίωση του ιδιοκτήτη σε περίπτωση που θίγεται ουσιωδώς η ιδιοκτησία κατά τον προορισμό του από την επιβολή του επίμαχου μέτρου. Εν όψει τούτων οι λόγοι περί παραβάσεως του άρθρου 17 του Συντάγματος, του άρθρου 1 παρ. 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της Ε.Σ.Δ.Α. και της αρχής της αναλογικότητας είναι απορριπτέοι ως αβάσιμοι (ΣΕ 3224/2009 7μ., 3946/2008 κ.ά.). Τούτο δε ανεξαρτήτως του αν στη συγκεκριμένη περίπτωση πράγματι αναιρείται η κατά προορισμό χρήση του επίδικου ακινήτου, το οποίο κείται εκτός σχεδίου πόλεως και αποτελεί κατά την αίτηση ακυρώσεως "ξερικό αγρό", εν όψει του ότι η απόφαση καθορισμού ζωνών επιτρέπει την καλλιέργεια των υφιστάμενων γεωργικών εκτάσεων. Τέλος αορίστως προβάλλεται παράβαση της αρχής της ισότητας εκ του ότι τα πέριξ του επιδικού ακίνητα έχουν οικοδομηθεί, διότι δεν διευκρινίζεται αν αυτά ευρίσκονται εντός ή εκτός της ζώνης Α8 ούτε πότε οικοδομήθηκαν και αν οι οικοδομές ανεγέρθηκαν νομίμως. Εν πάση περιπτώσει ο λόγος είναι απορριπτέος ως αβάσιμος. Ειδικότερα, υπό την εκδοχή ότι αναφέρεται σε ακίνητα που οικοδομήθηκαν νομίμως πριν την θεσμοθέτηση ζώνης Α, ο λόγος είναι αβάσιμος διότι μετά την οριοθέτηση της ζώνης δεν είναι πλέον ανεκτή η εφαρμογή του προϊσχύοντος καθεστώτος, η διαφοροποίηση δε αυτή των δύο κατηγοριών ακινήτων δεν αντίκειται στην αρχή της ισότητας (πρβλ. ΣΕ 3627/2004). Υπό την εκδοχή δε ότι αναφέρεται σε ακίνητα που οικοδομήθηκαν παρανόμως μετά την θεσμοθέτηση αδόμητης ζώνης Α, ο λόγος είναι απορριπτέος διότι δεν νοείται ισότητα στην παρανομία.
11. Επειδή, σύμφωνα με γενική αρχή του διοικητικού δικαίου, για την νόμιμη σύνθεση συλλογικού οργάνου της Διοικήσεως δεν αρκεί η παρουσία στην συνεδρίαση των μελών που αποτελούν τη νόμιμη απαρτία, αλλά απαιτείται να εξασφαλίζεται η δυνατότητα συμμετοχής όλων των τακτικών μελών, καθώς και των αναπληρωματικών για την περίπτωση κωλύματος των τακτικών, με την έγκαιρη και έγγραφη πρόσκλησή τους, αποδεικνυόμενη με σχετικά

στοιχεία προγενέστερα της συνεδριάσεως. Η τήρηση του τύπου αυτού παρέλκει μόνον όταν η ημέρα συνεδριάσεως ορίσθηκε σε προγενέστερη συνεδρίαση, στην οποία μετείχαν όλα τα τακτικά μέλη, ή όταν οι συνεδριάσεις γίνονται σε τακτές και εκ των προτέρων καθορισμένες ημερομηνίες αποδεδειγμένα γνωστές σε όλα τα μέλη του συλλογικού οργάνου, καθώς και όταν υπάρχει αντικειμενική αδυναμία προσελεύσεως του μέλους στην συνεδρίαση ή όταν το μέλος δήλωσε εγγράφως πριν από την συνεδρίαση κώλυμα συμμετοχής του σ' αυτήν (ΣΕ 327/2012, 2354/2009, 1363/2006, 1505/2005 7μ., 2920/1998, 4050/1995, 1543/1994 κ.ά.). Εξ άλλου στην παράγρ. 5 του άρθρου 19 του ν. 1599/1986 (Α' 75), η οποία ίσχυε κατά τον χρόνο εκδόσεως της ανωτέρω γνωμοδοτήσεως 27/18.7.1995 του Κ.Α.Σ., και η οποία αποδίδει την ανωτέρω γενική αρχή, ορίζονται τα εξής: «5. Κλήτευση των μελών (τακτικών ή αναπληρωματικών) συλλογικού οργάνου δεν απαιτείται όταν έχουν προκαθορισθεί τακτές ημέρες συνεδριάσεων, όταν το μέλος έχει δηλώσει από πριν ότι κωλύεται να συμμετάσχει ή όταν υπάρχει αντικειμενική αδυναμία συμμετοχής του. Η κλήτευση, όπου απαιτείται, γίνεται από τον πρόεδρο ή το γραμματέα του οργάνου. Η κλήτευση μπορεί να γίνει και με τηλεφώνημα ή τηλεγράφημα, στις περιπτώσεις δε αυτές αποδεικνύεται από σχετική σημείωση σε ειδικό βιβλίο, η οποία πρέπει να φέρει την χρονολογία και υπογραφή του προσώπου που έκανε την κλήτευση». Στην προκειμένη περίπτωση, όπως αναφέρεται στο σώμα της ως άνω γνωμοδοτήσεως του Κ.Α.Σ., στην συνεδρίαση της Τρίτης 18.7.1995 δεν προσήλθε, αν και προσκλήθηκε νομίμως, το μέλος του Συμβουλίου Κωνσταντίνος Βάγιας, δήμαρχος Αρταίων. Όπως όμως βεβαιώνει η Διοίκηση (βλ. το έγγραφο ΥΠΠΟ/ΓΔΑΠΚ/ΑΡΧ/Α1/Φ02/108567/ 5013/23.12.2005 του Υπουργείου Πολιτισμού) και δεν αμφισβητείται, κατά τον κρίσιμο χρόνο είχαν προκαθορισθεί εθιμικά τακτές ημέρες συνεδριάσεων του Κ.Α.Σ. κάθε Τρίτη. Με τα δεδομένα αυτά παρείλκε η έγγραφη πρόσκληση του μη παραστάntος μέλους του Κ.Α.Σ. και η σύνθεση του οργάνου αυτού κατά την κρίσιμη συνεδρίαση ήταν νόμιμη, τα δε περί του αντιθέτου προβαλλόμενα είναι απορριπτέα ως αβάσιμα (πρβλ. ΣΕ 2920/1998, 4050/1995, 1543/1994).

12. Επειδή, εφ' όσον το επίδικο ακίνητο ευρίσκεται εντός αρχαιολογικής ζώνης Α' απολύτου προστασίας, η προσβαλλόμενη πράξη με την οποία απερρίφθη το αίτημα περί εγκρίσεως ανεγέρσεως οικοδομής εντός της ζώνης αυτής αιτιολογείται νομίμως. Επομένως ο λόγος με τον οποίο προβάλλονται τα αντίθετα είναι απορριπτέος ως αβάσιμος, ενώ οι λόγοι κατά της επάλληλης αιτιολογίας της προσβαλλομένης, κατά την οποία η ικανοποίηση του αιτήματος προσκρούει και στο π.δ. της 17-27.2.1998, καθώς και οι λόγοι οι οποίοι στρέφονται κατά του δ/τος αυτού, είναι απορριπτέοι ως αλυσιτελείς.
13. Επειδή, επομένως, η κρινόμενη αίτηση πρέπει να απορριφθεί.