

## **ΣΤΕ 2232/2017 [Μη έγκριση επέκτασης πτηνοτροφικής μονάδας και διαταγή μεταστέγασής της για λόγους προστασίας του πολιτιστικού περιβάλλοντος]**

### **Περίληψη**

-Η έγκριση εκτέλεσης έργου από τον Υπουργό Πολιτισμού πρέπει να προηγείται κάθε υλικής πράξης είτε επί είτε πλησίον αρχαίων και δεν είναι επιτρεπτό να χορηγηθεί μετά την εκτέλεση του έργου, διότι σκοπός της ρύθμισης είναι η εκ των προτέρων εκτίμηση των συνεπειών του έργου προκειμένου να αποτρέπεται βλάβη των μνημείων.

-Η προηγούμενη έγκριση του Υπουργού Πολιτισμού εν προκειμένω, δεν υφίστατο και δεν ήταν, μάλιστα, επιτρεπτό, σύμφωνα με το σύστημα προληπτικής προστασίας των μνημείων που καθιερώνουν οι εφαρμοστέες διατάξεις, να χορηγηθεί εκ των υστέρων. Με τα δεδομένα αυτά, νομίμως απορρίφθηκε με τις προσβαλλόμενες πράξεις το αίτημα για την έγκριση της επέκτασης της ήδη ανεγερθείσης πτηνοτροφικής μονάδας και, ως εκ τούτου, ο λόγος ακύρωσης, με τον οποίο προβάλλεται ότι ουδεμία διάταξη απαγορεύει την εκ των υστέρων νομιμοποίηση της εγκατάστασης με την χορήγηση της οικείας αρχαιολογικής έγκρισης, είναι απορριπτέος ως αβάσιμος.

-Προβάλλεται ότι η απόρριψη του αιτήματος έγκρισης της επίδικης επέκτασης, εν όψει και των δαπανών που κατέβαλε η αιτούσα για την δημιουργία εγκαταστάσεων βιολογικής εκτροφής ορνιθοτροφείου, συνιστά προσβολή των δικαιωμάτων της οικονομικής δραστηριότητας και ιδιοκτησίας, τα οποία κατοχυρώνονται στα άρθρα 5 και 17 του Συντάγματος καθώς και στο άρθρο 1 του 1ου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της Ε.Σ.Δ.Α. Ο λόγος αυτός είναι απορριπτέος ως αβάσιμος διότι η απόρριψη του υποβληθέντος αιτήματος εχώρησε για λόγους προστασίας του πολιτιστικού περιβάλλοντος, δηλαδή εννόμου αγαθού του οποίου η διαφύλαξη παρέχει τη δυνατότητα επιβολής περιορισμών τόσο των δικαιωμάτων της οικονομικής δραστηριότητας όσο και της ιδιοκτησίας.

**Πρόεδρος:** Αθ. Ράντος

**Εισηγητής:** Αν. Σκούφαλος

### **Βασικές Σκέψεις**

2. Επειδή, με την αίτηση αυτή ζητείται η ακύρωση: α) της σιωπηρής απόρριψης από τον Υπουργό Πολιτισμού και Τουρισμού των από 6.11.2009 αιτήσεων θεραπείας της αιτούσας εταιρείας κατά των 3450/ 26.6.2009 και 4213/29.6.2009 πράξεων της 28ης

Εφορείας Βυζαντινών Αρχαιοτήτων και της ΚΕ΄ Εφορείας Προϊστορικών και Κλασικών Αρχαιοτήτων, αντιστοίχως, και β) των ανωτέρω πράξεων των Εφορειών, με τις οποίες δεν εγκρίθηκε από πλευράς του αρχαιολογικού νόμου η επέκταση υφιστάμενης εγκατάστασης της πτηνοτροφικής μονάδας της αιτούσας σε ακίνητο στη θέση «Ελληνικά» της κτηματικής περιφέρειας Πετροχωρίου του Δήμου Κουρητών Νομού Ρεθύμνης, με την αιτιολογία ότι προκαλεί υποβάθμιση στον κηρυγμένο αρχαιολογικό χώρο της ανωτέρω περιοχής, διατάχθηκε δε περαιτέρω η μεταστέγαση της εν λόγω επέκτασης, την οποία είχε ήδη κατασκευάσει η αιτούσα στη θέση αυτή.

3. Επειδή, η παράλειψη διοικητικού οργάνου να αποφανθεί επί απλής αιτήσεως θεραπείας δεν συνιστά παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας υποκείμενη σε αίτηση ακυρώσεως (Σ.τ.Ε. 4242/2015, 4519/2014, 4046/2008). Συνεπώς, η κρινόμενη αίτηση απαραδέκτως στρέφεται κατά της σιωπηρής απόρριψης των από 6.11.2009 αιτήσεων θεραπείας της αιτούσας. Ως συμπροσβαλλομένη πρέπει να θεωρηθεί η εκδοθείσα μετά την άσκηση της κρινόμενης αίτησης ΥΠΠΟΤ/ΓΔΑΠ/ΑΡΧ/ Α1/Φ25/97179/4728/12.10.2010 απόφαση του Υπουργού Πολιτισμού και Τουρισμού, με την οποία, κατόπιν της 30/13.7.2010 γνωμοδότησης του Κεντρικού Αρχαιολογικού Συμβουλίου (Κ.Α.Σ.) και νέας ουσιαστικής έρευνας της υπόθεσης, απορρίφθηκαν και ρητώς οι ανωτέρω αιτήσεις θεραπείας.

4. Επειδή, με τις διατάξεις των παρ. 1 και 6 του άρθρου 24 του Συντάγματος καθιερώνεται αυξημένη προστασία του πολιτιστικού περιβάλλοντος, δηλαδή των μνημείων και λοιπών πολιτιστικών αγαθών που προέρχονται από την ανθρωπίνη 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, καθώς και την προστασία του αναγκαίου για την ανάδειξή τους περιβάλλοντος χώρου. Επομένως, κάθε επέμβαση επί ή πλησίον αρχαίου ή νεωτέρου μνημείου πρέπει κατ' αρχήν να αποβλέπει στην προστασία και ανάδειξη αυτού, να ενεργείται δε εν όψει των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών του και επί τη βάση των δεδομένων της οικείας επιστήμης, απαγορευομένων επεμβάσεων και χρήσεων μη συμβατών προς την κατά προορισμό χρήση του μνημείου και του περιβάλλοντος αυτού χώρου (βλ. Σ.τ.Ε. 1434/2017, 1641/2016, 4555/2009).

5. Επειδή, περαιτέρω, από το συνδυασμό των διατάξεων των άρθρων 10 παρ. 1, 3, 4 και 6, 12 παρ. 4 και 73 παρ. 10 του ν. 3028/2002 (Α΄ 153), με τον οποίο εξειδικεύεται η συνταγματική επιταγή για την προστασία του πολιτιστικού περιβάλλοντος, συνάγεται ότι η έγκριση εκτέλεσης έργου από τον Υπουργό Πολιτισμού πρέπει να προηγείται κάθε υλικής πράξης είτε επί είτε πλησίον αρχαίων και δεν είναι επιτρεπτό να χορηγηθεί μετά την εκτέλεση του έργου, διότι σκοπός της ρύθμισης είναι η εκ των προτέρων εκτίμηση των συνεπειών του έργου προκειμένου να αποτρέπεται βλάβη των μνημείων (βλ. Σ.τ.Ε. 1434/2017, 1641/2016, 4555/2009).

6. Επειδή, από τα στοιχεία του φακέλου προκύπτουν τα εξής: Με την 21220/10.8.1967 απόφαση του Υπουργού Προεδρίας της Κυβερνήσεως (Β΄ 527/24.8.1967) χαρακτηρίστηκαν ως αρχαιολογικός χώρος και ιστορικά διατηρητέα μνημεία «τα

ερείπια ρωμαϊκής πόλεως και ανασκαφείσης παλαιοχριστιανικής βασιλικής εις θέσιν Ελληνικά πλησιέστατα και προς Δ. της Κοινότητος Βιζάρι Αμαρίου Ρεθύμνης, ως και τα ερείπια ελληνικής πόλεως επί του 1 χλμ. προς Ν. της ανωτέρω Κοινότητος λόφου». Η αιτούσα εταιρεία διατηρεί στην ανωτέρω θέση πτηνοτροφική μονάδα, για την οποία έχει εκδοθεί, μεταξύ άλλων, η 1/14.1.2004 άδεια λειτουργίας από το Δήμο Κουρητών. Με τις από 29.1.2009 αιτήσεις προς την 28η Εφορεία Βυζαντινών Αρχαιοτήτων (Ε.Β.Α.) και την ΚΕ΄ Εφορεία Προϊστορικών και Κλασικών Αρχαιοτήτων (Ε.Π.Κ.Α.), οι οποίες συνοδεύονταν από μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων, η αιτούσα ζήτησε την χορήγηση άδειας από πλευράς του αρχαιολογικού νόμου για την επέκταση της υφιστάμενης εγκατάστασης του πτηνοτροφείου σε αγροτεμάχιο εμβαδού 13.167 τ.μ. στη θέση «Ελληνικά» της εν λόγω κτηματικής περιφέρειας. Κατόπιν αυτοψιών που διενεργήθηκαν στον χώρο από τις συναρμόδιες Εφορείες διαπιστώθηκε ότι η αιτηθείσα επέκταση της εγκατάστασης είχε ήδη κατασκευασθεί, αποτελούμενη από τρία κτήρια «θερμοκηπιακού τύπου», διαστάσεων 52 μ. Χ 9,6 μ., με τα αντίστοιχα τρία μεταλλικά σιλό, απορροφητικό βόθρο και σηπτική δεξαμενή. Για την επέκταση αυτή δεν φαίνεται να πραγματοποιηήθηκαν εκσκαφές καθώς οι κατασκευές τοποθετήθηκαν στο υφιστάμενο ομαλό έδαφος. Επίσης διαπιστώθηκε ότι η αρχική εγκατάσταση είχε κατασκευασθεί χωρίς την σχετική αρχαιολογική έγκριση. Ειδικότερα, κατά τα εκτιθέμενα στην από 6.3.2009 εισήγηση της 28ης Ε.Β.Α. προς το Τοπικό Συμβούλιο Μνημείων Κρήτης (Τ.Σ.Μ.Κ.) «...Η ελάχιστη απόσταση του ακινήτου από τα ερείπια της βασιλικής είναι περίπου 90 μ. ... και η μέγιστη περίπου 300 μ. ... Τα κτίρια έχουν τοποθετηθεί σε απόσταση περίπου 200 μ. από το μνημείο. Από τη θέση του ακινήτου η βασιλική σήμερα δεν είναι ορατή καθώς μεσολαβεί ελαιώνας. Όμως, λόγω της φυσικής διαμόρφωσης του εδάφους, ο κεντρικός επαρχιακός δρόμος που οδηγεί από το Βιζάρι στο Φουρφουρά βρίσκεται πολύ ψηλότερα από τον αρχαιολογικό χώρο, με αποτέλεσμα από το δρόμο αυτό να είναι άμεσα ορατός σε κάθε διερχόμενο ολόκληρος ο αρχαιολογικός χώρος, επομένως και η βασιλική και οι εγκαταστάσεις του πτηνοτροφείου. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα να δημιουργείται άμεση αισθητική όχληση. Σημειώνεται ότι ο επαρχιακός δρόμος Βιζαρίου - Φουρφουρά αποτελεί την κύρια πρόσβαση προς τον αρχαιολογικό χώρο (συνημμένες φωτογραφίες) ...». Εξ άλλου, κατά τα αναφερόμενα στην από 1.4.2009 εισήγηση της ΚΕ΄ Ε.Π.Κ.Α. προς το Τ.Σ.Μ.Κ. «...σε κάθε περίπτωση πάντως πρόκειται για επέμβαση μέσα στα όρια του αρχαιολογικού χώρου καθώς απέχει μόλις 150 μ. νότια της παλαιοχριστιανικής βασιλικής και λιγότερο από 100 μ. προς τα ΝΔ των καταλοίπων ρωμαϊκού λουτρού ...». Κατόπιν τούτων, οι Εφορείες, με τις ανωτέρω εισηγήσεις τους προς το Τ.Σ.Μ.Κ., τάχθηκαν υπέρ της απόρριψης του αιτήματος έγκρισης της επέκτασης, με την αιτιολογία ότι η επέκταση αυτή, η οποία έχει ήδη υλοποιηθεί εντός των ορίων του κηρυγμένου αρχαιολογικού χώρου, προκαλεί άμεση αισθητική όχληση και υποβάθμισή του, πρέπει δε να μεταστεγασθεί. Οι εισηγήσεις υιοθετήθηκαν με την 8/4.6.2009 γνωμοδότηση του Τ.Σ.Μ.Κ. Ακολούθως, εκδόθηκαν οι 3450/26.6.2009 και 4213/29.6.2009 πράξεις της 28ης Ε.Β.Α. και της ΚΕ΄ Ε.Π.Κ.Α., με τις οποίες απορρίφθηκε το αίτημα της εταιρείας, με την ανωτέρω αιτιολογία, και

διατάχθηκε η μεταστέγαση της επέκτασης, με την επισήμανση ότι δεν είναι επιτρεπτή, σύμφωνα και με γνωμοδότηση του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, η εκ των υστέρων νομιμοποίησή της. Κατά των ανωτέρω πράξεων των Εφορειών η αιτούσα άσκησε αιτήσεις θεραπείας ενώπιον του Υπουργού Πολιτισμού και Τουρισμού. Επί των αιτήσεων αυτών εκδόθηκε η απορριπτική 30/13.7.2010 γνωμοδότηση του Κ.Α.Σ. Ειδικότερα, όπως εκτίθεται στα πρακτικά της συνεδρίασης του Κ.Α.Σ., κατά την οποία, μάλιστα, παρέστη και ο νόμιμος εκπρόσωπος της αιτούσας, «...η αιτούμενη εγκατάσταση είχε ήδη κατασκευασθεί ... Αυτή η εγκατάσταση αποτελούσε επέκταση υφιστάμενης και λειτουργούσης ήδη πτηνοτροφικής εγκατάστασης, μεγάλου μεγέθους, η οποία είχε κατασκευασθεί παλιότερα, αρκετά χρόνια πριν, αλλά και αυτή δεν είχε την έγκριση της Υπηρεσίας ... Είναι σίγουρο, όμως, ότι απαιτείτο η άδεια της Αρχαιολογικής Υπηρεσίας, βρίσκεται μέσα σε αρχαιολογικό χώρο, είναι κοντά και ορατά τα ιστάμενα μνημεία και ως εκ τούτου η επέκταση της εγκατάστασης δεν πρέπει να εγκριθεί ... Το λόγο στη συνέχεια παίρνει το μέλος ... η οποία προτείνει να μην εγκριθεί το αίτημα της επέκτασης αλλά να τεθούν όροι εναρμόνισης των παλαιών εγκαταστάσεων με την φυσιογνωμία του ευρύτερου περιβάλλοντος ... Το λόγο παίρνει ξανά ο Προεδρεύων, ο οποίος διευκρινίζει εκ νέου στα μέλη ότι το Συμβούλιο στη φάση αυτή δεν εξετάζει θέμα νομιμοποίησης κατασκευών αλλά την έγκριση επέκτασης της πτηνοτροφικής μονάδας ... Στη συνέχεια μιλά η κα ..., η οποία λέει ... η επέκταση είναι ελαφριά και επειδή είναι αναστρέψιμη μπορούμε να δώσουμε τη δυνατότητα σε 10 χρόνια να φύγει από εκεί ... Στη συνέχεια μιλά η κα ..., η οποία λέει ότι κατανοεί τη θέση του ιδιώτη αλλά αυτή τη στιγμή το αρχαίο είναι σχεδόν σε επαφή με την εγκατάσταση ... Αυτή τη στιγμή είμαστε σε ένα χώρο αρχαιολογικό, μέσα στον πυρήνα του χώρου, έχουμε μια εγκατάσταση που για μας, για τον αρχαιολογικό νόμο, είναι αυθαίρετη. Κατά τις νομικές διατάξεις, συνεχίζει, δεν μπορούμε να το δεχτούμε ...». Κατόπιν τούτων, το Κ.Α.Σ., απέρριψε, κατά πλειοψηφία, τις αιτήσεις θεραπείας της αιτούσας για το λόγο ότι η επέκταση έχει πραγματοποιηθεί κατά παράβαση των διατάξεων της αρχαιολογικής νομοθεσίας. Επακολούθησε η έκδοση της ΥΠΠΟΤ/ΓΔΑΠ/ ΑΡΧ/Α1/Φ25/97179/4728/12.10.2010 απόφασης του Υπουργού Πολιτισμού και Τουρισμού με την οποία υιοθετήθηκε η γνωμοδότηση του Κ.Α.Σ.

7. Επειδή, κατά τα προεκτεθέντα, απαραίτητη προϋπόθεση για την εκτέλεση έργου πλησίον αρχαίων είναι η προηγούμενη έγκριση του Υπουργού Πολιτισμού, η οποία, εν προκειμένω, δεν υφίστατο και δεν ήταν, μάλιστα, επιτρεπτό, σύμφωνα με το σύστημα προληπτικής προστασίας των μνημείων που καθιερώνουν οι εφαρμοστές διατάξεις, να χορηγηθεί εκ των υστέρων. Με τα δεδομένα αυτά, νομίμως απορρίφθηκε με τις προσβαλλόμενες πράξεις το αίτημα για την έγκριση της επέκτασης της ήδη ανεγερθείσης πτηνοτροφικής μονάδας και, ως εκ τούτου, ο λόγος ακύρωσης, με τον οποίο προβάλλεται ότι ουδεμία διάταξη απαγορεύει την εκ των υστέρων νομιμοποίηση της εγκατάστασης με την χορήγηση της οικείας αρχαιολογικής έγκρισης, είναι απορριπτέος ως αβάσιμος.

8. Επειδή, όπως προκύπτει ιδίως από τις εισηγήσεις των αρμοδίων Εφορειών και τα

πρακτικά της συνεδρίασης του Κ.Α.Σ., η επέκταση της πτηνοτροφικής μονάδας προκαλεί, κατά την κρίση της Διοίκησης, έμμεση βλάβη στα αρχαία μνημεία, συνιστάμενη στην αλλοίωση του φυσικού τοπίου και, κατά συνεκδοχή, στην διάσπαση της αισθητικής ενότητας του περιβάλλοντος χώρου τους. Η κρίση δε αυτή τεκμηριώνεται με την αναφορά σε συγκεκριμένες αποστάσεις, πολύ μικρές κατά την ουσιαστική εκτίμηση της Διοίκησης, της επέκτασης από τα αρχαία μνημεία. Με τα δεδομένα αυτά, ο λόγος ακύρωσης με τον οποίο πλήσσει η αιτιολογία των προσβαλλόμενων πράξεων είναι απορριπτέος ως αβάσιμος, εν όψει άλλωστε και του γεγονότος ότι ούτε η αρχική εγκατάσταση είχε λάβει την προβλεπόμενη αρχαιολογική έγκριση. Περαιτέρω, ο ειδικότερος λόγος ακύρωσης, με τον οποίο προβάλλεται ότι ο αρχαιολογικός χώρος δεν έχει οριοθετηθεί και, ως εκ τούτου, δεν δύναται να θεωρηθεί ότι η επίδικη επέκταση εμπίπτει στα όριά του, είναι απορριπτέος ως αλυσιτελής διότι οι προσβαλλόμενες πράξεις εκδόθηκαν, προεχόντως, με την πραγματική βάση ότι η επέκταση κείται σε αριθμητικά προσδιορισμένες αποστάσεις από τα συγκεκριμένα μνημεία και προκαλεί, κατά την αιτιολογημένη κρίση της Διοίκησης, αισθητική όχληση και υποβάθμιση των παρακείμενων μνημείων.

9. Επειδή, προβάλλεται ότι η απόρριψη του αιτήματος έγκρισης της επίδικης επέκτασης, εν όψει και των δαπανών που κατέβαλε η αιτούσα για την δημιουργία εγκαταστάσεων βιολογικής εκτροφής ορνιθοτροφείου, συνιστά προσβολή των δικαιωμάτων της οικονομικής δραστηριότητας και ιδιοκτησίας, τα οποία κατοχυρώνονται στα άρθρα 5 και 17 του Συντάγματος καθώς και στο άρθρο 1 του 1ου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της Ε.Σ.Δ.Α. Ο λόγος αυτός είναι απορριπτέος ως αβάσιμος διότι η απόρριψη του υποβληθέντος αιτήματος εχώρησε για λόγους προστασίας του πολιτιστικού περιβάλλοντος, δηλαδή εννόμου αγαθού του οποίου η διαφύλαξη παρέχει τη δυνατότητα επιβολής περιορισμών τόσο των δικαιωμάτων της οικονομικής δραστηριότητας όσο και της ιδιοκτησίας (πρβλ. Σ.τ.Ε. 3354/2008, 2630/2010, 876/2010).

10. Επειδή, εφόσον οι προσβαλλόμενες πράξεις αιτιολογούνται νομίμως και επαρκώς, ο λόγος περί παραβάσεως της αρχής της χρηστής διοίκησης είναι απορριπτέος ως αβάσιμος.

11. Επειδή, τέλος, ο προβαλλόμενος με το από 14.6.2017 υπόμνημα της αιτούσας ισχυρισμός ότι η περιοχή των «Ελληνικών», όπου εντοπίζονται διάφορα άλλα μνημεία, θα κατακλυσθεί από τα ύδατα του ταμιευτήρα «Πλατύ», για την κατασκευή του οποίου έχει εγκριθεί μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων, αναγόμενος σε γεγονότα μελλοντικά και αβέβαια και, πάντως, μεταγενέστερα των προσβαλλόμενων πράξεων, ουδόλως επιδρά στη νομιμότητα της αιτιολογίας των πράξεων αυτών και είναι, προεχόντως για το λόγο αυτό, απορριπτέος.

12. Επειδή, κατόπιν τούτων, η κρινόμενη αίτηση πρέπει να απορριφθεί.