

ΣΤΕ ΟΛΟΜ. 2103/2019 [Ακύρωση προέγκρισης οικοδομικής άδειας στην περιοχή Μακρυγιάννη λόγω ανάκλησης της άδειας του Υπουργού Πολιτισμού, στην οποία στηριζόταν η προέγκριση]

Περίληψη

- Με την 2103/2019 απόφαση της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας έγινε εν μέρει δεκτή αίτηση ακυρώσεως περιοίκων και ακυρώθηκε προέγκριση οικοδομικής άδειας της υπηρεσίας δόμησης του Δήμου Αθηναίων για την ανέγερση εννεαώροφου ξενοδοχείου με τρία υπόγεια και δώμα και την επισκευή διώροφου διατηρητέου κτιρίου στην περιοχή Μακρυγιάννη.

Κατά την απόφαση, η προέγκριση οικοδομικής άδειας είναι εκτελεστή διοικητική πράξη η οποία παραδεκτώς προσβάλλεται με αίτηση ακυρώσεως εφόσον δεν έχει εκδοθεί η οικοδομική άδεια.

Περαιτέρω, το Δικαστήριο, ερμηνεύοντας τις διατάξεις των άρθρων 24 παράγρ. 1 και 6 του Συντάγματος, 10, 14 και 50 του αρχαιολογικού νόμου (ν. 3028/2002), επανέλαβε κατ' αρχάς την πάγια νομολογία του, κατά την οποία επεμβάσεις πλησίον μνημείου επιτρέπονται μόνο κατόπιν εγκρίσεως του Υπουργού Πολιτισμού, μετά από γνωμοδότηση του αρμόδιου συμβουλίου. Ειδικά ως προς τις οικοδομικές εργασίες, εξετάζεται αν το κτίσμα, εν όψει των διαστάσεων, της μορφής και της απόστασής του από το μνημείο, δύναται να επιφέρει άμεση ή έμμεση βλάβη στο μνημείο και στον περιβάλλοντα χώρο του. Προστατευόμενο δε στοιχείο των μνημείων και του περιβάλλοντος αυτά χώρου συνιστά και η ανεμπόδιστη θέασή τους, καθώς και ο χαρακτήρας και η φυσιογνωμία της ευρύτερης περιοχής, η οποία τελεί σε άμεση οπτική επαφή με τα μνημεία και είναι αναγκαία για την ανάδειξή τους.

Ειδικά για την Ακρόπολη των Αθηνών, επισημάνθηκε ότι, εν όψει της σημασίας των μνημείων της (Παρθενώνας, Προπύλαια, Ναός Απτέρου Νίκης, Ερέχθειο) για τον κλασικό πολιτισμό, έχει τύχει ειδικής κρατικής προστασίας, περιλαμβάνεται δε στον κατάλογο των Μνημείων της Παγκόσμιας Πολιτιστικής Κληρονομιάς.

Περαιτέρω κρίθηκε ότι ο Υπουργός Πολιτισμού, με γνώμονα την αποτελεσματική προστασία των μνημείων, δύναται είτε να απαγορεύσει τη δόμηση, αν κρίνει ότι οι δυσμενείς επιπτώσεις για το μνημείο δεν αντιμετωπίζονται με άλλα μέτρα, είτε να την επιτρέψει υπό όρους, μεταξύ των οποίων και η μείωση του ύψους και του αριθμού των ορόφων του της οικοδομής. Κατά την άσκηση της αρμοδιότητας αυτής τα οικεία

συμβούλια και ο Υπουργός δεν δεσμεύονται από τους γενικούς ή τους τυχόν ειδικούς όρους δόμησης της περιοχής.

Τέλος, καθ' ερμηνεία των ανωτέρω διατάξεων και αυτών της δομικής νομοθεσίας, κρίθηκε ότι η απαιτούμενη κατά περίπτωση έγκριση ή άδεια του Υπουργού Πολιτισμού προηγείται κάθε πράξης διοικητικής αρχής που αφορά τη δόμηση του ακινήτου, όπως η προέγκριση, η άδεια δόμησης και η αναθεώρηση αυτών, εφ' όσον επηρεάζει τη μορφή ή τις διαστάσεις του κτιρίου.

Στην προκειμένη περίπτωση, πριν την προέγκριση της οικοδομικής άδειας είχε χορηγηθεί έγκριση του Υπουργού Πολιτισμού, μετά από γνωμοδότηση του Κ.Α.Σ. Μεταγενεστέρως όμως η έγκριση αυτή ανακλήθηκε, μετά νεώτερη γνωμοδότηση του Κ.Α.Σ., για λόγους νομιμότητας. Εν όψει τούτου το Δικαστήριο ακύρωσε την προέγκριση της οικοδομικής άδειας διότι αυτή απώλεσε το νόμιμο έρεισμά της.

Πρόεδρος: κ. Αικ. Σακελλαροπούλου

Εισηγητής: κ. Θ. Αραβάνης

Βασικές σκέψεις

3. Επειδή, με την κρινόμενη αίτηση, η οποία εισήχθη προς συζήτηση ενώπιον της Ολομελείας με την από 27.2.2019 πράξη της Προέδρου του Συμβουλίου της Επικρατείας, λόγω σπουδαιότητας, ζητείται η ακύρωση: 1) της αποφάσεως ΥΠΠΟΑ/ΓΔΑΠΚ/ΔΙΠΚΑ/ΤΠΚΑΧΜΑΕ/Φ1/ 454505/324869/9956/4025/12.10.2018 της Υπουργού Πολιτισμού και Αθλητισμού, με την οποία εγκρίθηκε από απόψεως αρχαιολογικού νόμου αίτημα της εταιρίας «V. E.K.E. - A» για την ανέγερση εννεαώροφου κτιρίου με τρία υπόγεια και δώμα καθώς και για την επισκευή διώροφου διατηρητέου κτιρίου σε ακίνητο φερόμενης ιδιοκτησίας της στη συμβολή των οδών ... στο Ο.Τ. 55034 του Δήμου Αθηναίων, εντός του κηρυγμένου αρχαιολογικού χώρου της πόλεως των Αθηνών, 2) της 15628/4.2.2019 προέγκρισης οικοδομικής άδειας της Υπηρεσίας Δόμησης του

Δήμου Αθηναίων για την ανέγερση του ανωτέρω κτιρίου και την επισκευή του διατηρητέου κτίσματος 3) της 255/45/4.1.1988 αποφάσεως του Αναπληρωτή Υπουργού ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε. περί εγκρίσεως του Γενικού Πολεοδομικού Σχεδίου του Δήμου Αθηναίων (Δ' 80/4.2.1988), κατά το μέρος που με αυτή καθορίζεται ως επιτρεπόμενη χρήση γης στη συνοικία Μακρυγιάννη η χρήση "πολεοδομικό κέντρο - κεντρική λειτουργία πόλης - τοπικό κέντρο συνοικίας γειτονιάς" και 4) του π.δ/τος της 23.6.1978 "περί καθορισμού συντελεστών δομήσεως περιοχής Αθηνών" (Δ' 312/27.6.1978), κατά το μέρος που με αυτό καθορίζεται στη συνοικία Μακρυγιάννη σ.δ. 3,60.

4. Επειδή, στη δίκη παρεμβαίνει με έννομο συμφέρον και εν γένει παραδεκτώς η εταιρία «V. A.E.K.E.», κατόπιν αιτήσεων της οποίας εκδόθηκαν η πρώτη και η δεύτερη των προσβαλλομένων.
5. Επειδή, οι υπ' αριθ. 3, 7, 10, 13 και 14 των αιτούντων δεν νομιμοποιήθηκαν με κάποιον από τους τρόπους που προβλέπει το άρθρο 27 παράγρ. 1 και 2 του π.δ. 18/1989 (Α' 8), όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 4 παράγρ. 2.α του ν. 2479/1997 (Α' 67). Επομένως πρέπει να απορριφθεί η αίτηση ως προς τους αιτούντες αυτούς και να γίνει αντιστοίχως δεκτή η παρέμβαση.
6. Επειδή, η πρώτη προσβαλλόμενη πράξη ανήκει στην ακυρωτική αρμοδιότητα του Συμβουλίου της Επικρατείας κατ' άρθρο 5 παράγρ. 1 περ. β' του π.δ. 361/2001 (Α' 244), ομοίως δε η τρίτη και η τέταρτη των προσβαλλομένων (άρθρο 5 παράγρ. 1 περ. ε' του αυτού π.δ/τος). Η δεύτερη προσβαλλόμενη προέγκριση οικοδομικής άδειας υπάγεται κατ' άρθρο 1 παρ. 1 περ. θ' του ν. 702/1977 (Α' 268), όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 1 του ν. 2944/2001 (Α' 222), στην αρμοδιότητα του Διοικητικού Εφετείου Αθηνών, πλην εν όψει της συναφείας της με την πρώτη πράξη και χάριν οικονομίας της δίκης συντρέχει νόμιμη περίπτωση να εκδικασθεί η υπόθεση στο σύνολό της από το Συμβούλιο της Επικρατείας, κατ' άρθρο 34 παρ. 1 του ν. 1968/1991 (Α' 150).
7. Επειδή, μετά την άσκηση της αιτήσεως και πριν τη συζήτηση της υποθέσεως η πρώτη προσβαλλόμενη απόφαση ανακλήθηκε με την απόφαση ΥΠΠΟΑ/ΓΔΑΠΚ/ΔΙΠΚΑ/ΤΠΚΑΧΜΑΕ/88369/60729/1710/706/6.5. 2019 της Υπουργού και του Υφυπουργού Πολιτισμού και Αθλητισμού. Επομένως η δίκη πρέπει να καταργηθεί κατά το μέρος προσβάλλεται η απόφαση αυτή, κατ' άρθρο 32 παρ. 1 του π.δ. 18/1989.
8. Επειδή, η τρίτη και η τέταρτη των προσβαλλομένων πράξεων δημοσιεύθηκαν στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως στις 4.2.1988 και στις 27.6.1978, αντιστοίχως. Η κρινόμενη αίτηση κατατέθηκε στις ..., ήτοι μετά την πάροδο πλέον των 31 και 41 ετών από τις ανωτέρω ημερομηνίες, αντιστοίχως, και

επομένως είναι απορριπτέα ως προδήλως εκπρόθεσμη ως προς τις πράξεις αυτές.

9. Επειδή, στο ν. 4495/2017 “Έλεγχος και προστασία του Δομημένου Περιβάλλοντος ... κλπ” (Α΄ 167), ορίζονται τα εξής: “Άρθρο 28 “Ορισμοί”: α) «Οικοδομική Άδεια»: Η διοικητική πράξη που επιτρέπει την εκτέλεση σε οικόπεδο ή γήπεδο των οικοδομικών εργασιών που προβλέπονται στις μελέτες που τη συνοδεύουν, εφόσον οι εργασίες αυτές είναι σύμφωνες με τις ισχύουσες διατάξεις ... γ) [όπως η περίπτ. γ΄ αντικαταστάθηκε με το άρθρο 34 παράγρ. 18Α του ν. 4546/2018 (Α΄ 101)]: «Προέγκριση οικοδομικής άδειας»: Η διοικητική πράξη που χορηγείται για την πιστοποίηση του δικαιώματος έκδοσης οικοδομικής άδειας και την εφαρμογή κατά το χρόνο ισχύος της, των πολεοδομικών διατάξεων και πολεοδομικών μεγεθών της (δόμηση, κάλυψη, ύψος), που ισχύουν κατά το χρόνο έκδοσης της προέγκρισης, εφόσον η οικοδομική άδεια εκδοθεί εντός του χρόνου ισχύος της προέγκρισης και με την επιφύλαξη της εξασφάλισης και υποβολής των απαιτούμενων εγκρίσεων που προβλέπονται στη περίπτωση β΄ της παραγράφου 1 του άρθρου 40, κατά τη διαδικασία έκδοσης της οικοδομικής αδείας. Κατ’ εξαίρεση, περιπτώσεις που αφορούν τροποποίηση ρυμοτομικών και οικοδομικών γραμμών ή τροποποίηση οικοδομήσιμων χώρων σε κοινόχρηστους, καθώς και περιπτώσεις μεταγενέστερης ένταξης της περιοχής σε καθεστώς προστασίας πολιτιστικής κληρονομιάς ή προστασίας της φύσης, η προέγκριση πιστοποιεί το δικαίωμα δόμησης, μόνο κατά το χρόνο έκδοσής της.”... Άρθρο 35 “Προέγκριση οικοδομικής άδειας”: 1. Η διαδικασία προέγκρισης για την έκδοση οικοδομικής άδειας είναι προαιρετική και αφορά κάθε κατηγορία έκδοσης άδειας του άρθρου 36. 2. Κατ’ εξαίρεση, η προέγκριση οικοδομικής άδειας είναι υποχρεωτική στις εξής περιπτώσεις: ... γ) για την κατασκευή μόνιμων κτιριακών εγκαταστάσεων, έργων ιδιαίτερης περιβαλλοντικής και οικιστικής σημασίας ή και έργων που άπτονται ειδικού ελέγχου ως προς τους όρους δόμησης, καθώς και στις περιπτώσεις κτιρίων επιφάνειας άνω των τριών χιλιάδων (3.000) τ.μ. ... 3.... 4. ... 5. Για την έκδοση της προέγκρισης οικοδομικής άδειας υποβάλλονται ηλεκτρονικά τα εξής δικαιολογητικά και μελέτες: α) αίτηση του κυρίου του έργου ή του έχοντος νόμιμο δικαίωμα, με τις δηλώσεις αναθέσεων - αναλήψεων και επιβλέψεων μελετών, β) τοπογραφικό διάγραμμα εξαρτημένο από το κρατικό σύστημα συντεταγμένων, σύμφωνα με τις ισχύουσες προδιαγραφές, γ) διάγραμμα κάλυψης, σύμφωνα με τις ισχύουσες προδιαγραφές, δ) τίτλος ιδιοκτησίας και πρόσφατο πιστοποιητικό ιδιοκτησίας ή κτηματογραφικό φύλλο ή απόσπασμα κτηματογραφικού διαγράμματος για κάθε ακίνητο, ε) αποδεικτικά στοιχεία νομιμότητας των υφιστάμενων κτισμάτων. 6. Η προέγκριση της οικοδομικής άδειας χορηγείται μέσα σε δεκαπέντε (15) ημέρες από την υποβολή των απαιτούμενων μελετών και δικαιολογητικών, ύστερα από έλεγχο: α) του

τίτλου ιδιοκτησίας, για τη διαπίστωση της αρτιότητας οικοδομησιμότητας και του χρόνου κατάτμησης του οικοπέδου ή γηπέδου, καθώς και των αποδεικτικών στοιχείων νομιμότητας υφιστάμενων κτισμάτων στο οικόπεδο ή γήπεδο, β) του τοπογραφικού διαγράμματος ή του διαγράμματος κάλυψης σε ό,τι αφορά την τήρηση των γενικών και ειδικών πολεοδομικών διατάξεων και προδιαγραφών, καθώς και των στοιχείων και των υπολογισμών που αναγράφονται σε αυτά. 7. 8. Η προέγκριση χορηγείται αν δεν διαπιστωθούν ελλείψεις ή λάθη ή αν η συμμόρφωση με τις παρατηρήσεις που έχουν διατυπωθεί στο ηλεκτρονικό φύλλο ελέγχου γίνει εντός της οριζόμενης προθεσμίας. Η πράξη προέγκρισης αναρτάται αμελλητί στο διαδίκτυο. 9. Με απόφαση του Υπουργού Περιβάλλοντος και Ενέργειας μπορεί να καθορίζεται κάθε θέμα σχετικό με τον έλεγχο των στοιχείων και τα απαιτούμενα δικαιολογητικά που υποβάλλονται για τις απαιτούμενες εγκρίσεις για την εφαρμογή του παρόντος”.... Άρθρο 40 “Δικαιολογητικά για τη χορήγηση της οικοδομικής άδειας”: 1. Για την έκδοση οικοδομικής άδειας υποβάλλονται στο ηλεκτρονικό σύστημα τα εξής δικαιολογητικά και μελέτες, όπου απαιτούνται, σύμφωνα με την κείμενη νομοθεσία: α) αίτηση του κυρίου ή του έχοντος νόμιμο δικαίωμα με τις δηλώσεις αναθέσεων – αναλήψεων, β) [όπως η περίπτ. β´ αντικαταστάθηκε με το άρθρο 34 παράγρ. 24 περ. α του ν. 4546/2018]: εγκρίσεις άλλων υπηρεσιών και διοικητικών οργάνων, όπου απαιτούνται.... ε) αρχιτεκτονική μελέτη, Άρθρο 42 “Ισχύς, αναθεώρηση και ενημέρωση οικοδομικών αδειών και προεγκρίσεων ...”: 1. Η προέγκριση οικοδομικής άδειας ισχύει για ένα (1) έτος για κτίρια συνολικής επιφάνειας έως και πέντε χιλιάδες (5.000) τ.μ. και για δύο (2) έτη για κτίρια συνολικής επιφάνειας άνω των πέντε χιλιάδων (5.000) τ.μ. 2. Η οικοδομική άδεια ισχύει για τέσσερα (4) έτη από τη χορήγησή της. ... 3. ...”. Άρθρο 43 “Εκτέλεση οικοδομικών εργασιών”: 1. Η έναρξη οικοδομικών εργασιών για τις οποίες απαιτείται οικοδομική άδεια είναι δυνατή με τη λήψη του αριθμού αδείας. 2. ... 3.” Κατ’ εξουσιοδότηση του ανωτέρω άρθρου 35 παρ. 9 του ν. 4495/2017 εκδόθηκε η απόφαση ΥΠΕΝ/ΥΠΡΓ/48123/6983/2018 του Υπουργού Περιβάλλοντος και Ενέργειας “Διαδικασίες ηλεκτρονικής υποβολής, ελέγχου και έκδοσης των διοικητικών πράξεων του άρθρου 29 του ν. 4495/2017 ... κλπ” (Β´ 3136/31.7.2018), στο άρθρο 10 της οποίας ορίζονται τα της διαδικασίας υποβολής και ελέγχου των υποβαλλόμενων δικαιολογητικών και εκδόσεως της προέγκρισης. Από τις ανωτέρω διατάξεις προκύπτει ότι η προέγκριση οικοδομικής άδειας αποσκοπεί στην πιστοποίηση του πολεοδομικού καθεστώτος του ακινήτου στο οποίο αφορά και του δικαιώματος έκδοσης οικοδομικής άδειας εντός του χρόνου ισχύος της προέγκρισης. Η λήψη προέγκρισης δόμησης είναι κατ’ αρχήν προαιρετική, πλην αν πρόκειται, μεταξύ άλλων, για κτίρια συνολικής δομούμενης επιφάνειας άνω των 3.000 τ.μ., όπως εν προκειμένω (συνολική δομούμενη επιφάνεια 5.289,96 τ.μ., βλ. στέλεχος της προσβαλλόμενης πράξης

- προέγκρισης). Με τα δεδομένα αυτά, η προέγκριση οικοδομικής άδειας, η οποία εκδίδεται βάσει ειδικής διαδικασίας που προβλέπεται στο νόμο, από την αυτή υπηρεσία δόμησης όπως και η οικοδομική άδεια, αποτελεί εκτελεστή διοικητική πράξη η οποία παραδεκτώς προσβάλλεται αυτοτελώς με αίτηση ακυρώσεως εφόσον δεν έχει εκδοθεί η οικοδομική άδεια (ΣΕ 2703/2018 σκ. 7, 1898/2017 σκ. 11, 412/2019 σκ. 11, πρβλ. 3580/2015, 675/2006, 3384/1991, 780/1992, 602/1987 7μ.).
10. Επειδή, η αίτηση ασκείται με έννομο συμφέρον από τους αιτούντες φυσικά πρόσωπα, οι οποίοι φέρονται ως κάτοικοι και ιδιοκτήτες ακινήτων στην περιοχή Μακρυγιάννη και προβάλλουν ότι η ανέγερση του πολυώροφου ξενοδοχείου σε μικρή απόσταση από τον Ιερό Βράχο, εντός του κηρυγμένου αρχαιολογικού χώρου της πόλης των Αθηνών, παρεμποδίζει τη θέαση του μνημείου και την ανάδειξή του και υποβαθμίζει το πολιτιστικό και οικιστικό περιβάλλον και την ποιότητα ζωής των κατοίκων της περιοχής. Ομοίως με έννομο συμφέρον ασκείται η αίτηση από το δεύτερο αιτούν σωματείο “Ελληνική Εταιρεία Περιβάλλοντος και Πολιτισμού”, το οποίο εδρεύει στην Αθήνα και έχει ως καταστατικό σκοπό την προστασία του περιβάλλοντος, επικαλείται δε αντίστοιχη βλάβη (ΣΕ 570/2018 7μ. κ.ά.). Εξ άλλου οι αιτούντες παραδεκτώς ομοδικούν, προβάλλοντας κοινούς λόγους ακυρώσεως ερειδομένους στην αυτή πραγματική και νομική αιτία. Τέλος η αίτηση ασκείται εμπροθέσμως την 17η ημέρα από την έκδοση της προσβαλλόμενης προέγκρισης.
11. Επειδή, κατά πάγια νομολογία, με τις διατάξεις του άρθρου 24 παραγρ. 1 και 6 του Συντάγματος καθιερώνεται αυξημένη προστασία του φυσικού και 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. Τα αρμόδια όργανα του Κράτους οφείλουν να προβαίνουν σε θετικές ενέργειες για την αποτελεσματική διαφύλαξη των αγαθών αυτών και, ειδικότερα, να λαμβάνουν τα απαιτούμενα νομοθετικά και διοικητικά μέτρα, παρεμβαίνοντας στον αναγκαίο βαθμό στην οικονομική ή άλλη ατομική ή συλλογική δραστηριότητα (ΣΕ 1025, 3527/2017 7μ. κ.ά.). Η προστασία αυτή περιλαμβάνει, μεταξύ άλλων, τη διατήρηση στο διηνεκές αναλλοίωτων των εν λόγω πολιτιστικών στοιχείων και του χώρου που είναι αναγκαίος για την ανάδειξή τους σε ιστορική, αισθητική και λειτουργική ενότητα, έχει δε αφ’ ενός προληπτικό, αφ’ ετέρου δε κατασταλακτικό χαρακτήρα, στην τελευταία δε περίπτωση περιλαμβάνει την υποχρέωση άρσης της προσβολής του πολιτιστικού μνημείου και αποκατάστασης της προστατευόμενης μορφής του (ΣΕ 3004/2015, 3735/2013, 569/2012, 2489/2006, 565/2005, 3347/1999). Εν όψει τούτων, κάθε επέμβαση

επί ή πλησίον αρχαίου ή νεώτερου μνημείου πρέπει κατ' αρχήν να αποβλέπει στην προστασία και ανάδειξη αυτού, να ενεργείται δε ενόψει των ιδιαιτέρων χαρακτηριστικών του και βάσει των δεδομένων της αρχαιολογικής επιστήμης, απαγορευομένων επεμβάσεων και χρήσεων μη συμβατών προς την κατά προορισμό χρήση του μνημείου και του περιβάλλοντος αυτό χώρου (ΣΕ 676/2005, 3454/2004, 3279/2003 Ολομ., 3004, 2214/2015, 2331/2009, 3077/2010, 1580/2007 επτ. κ.ά.).

12. Επειδή, η προστασία του πολιτιστικού περιβάλλοντος οργανώνεται και εξειδικεύεται με τις διατάξεις του ν. 3028/2002 «Για την προστασία των Αρχαιοτήτων και εν γένει της Πολιτιστικής Κληρονομιάς» (Α' 153), με τις οποίες ορίζονται, μεταξύ άλλων, οι προϋποθέσεις επεμβάσεως σε ακίνητα μνημεία και στο περιβάλλον τους. Ειδικότερα, στο νόμο αυτό ορίζονται, μεταξύ άλλων, τα εξής: «Άρθρο 10 “Ενέργειες σε ακίνητα μνημεία και στο περιβάλλον τους”: 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 ... 3. 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. 6. [όπως η παράγρ. 6 αντικαταστάθηκε με το άρθρο 1ο παράγρ. Η του ν. 4254/2014 (Α' 85)]: 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. ... Άρθρο 12 «Οριοθέτηση αρχαιολογικών χώρων» 1. Οι αρχαιολογικοί χώροι κηρύσσονται και οριοθετούνται ή αναοριοθετούνται με βάση τα δεδομένα αρχαιολογικής έρευνας πεδίου και απόφαση του Υπουργού Πολιτισμού, η οποία εκδίδεται ύστερα από γνώμη του Συμβουλίου, συνοδεύεται από τοπογραφικό διάγραμμα και δημοσιεύεται μαζί με αυτό στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως. 2. ... 3. ... 4. Οι διατάξεις των παραγράφων 1 έως 6 του άρθρου 10 εφαρμόζονται αναλόγως και για τους αρχαιολογικούς χώρους. ... Άρθρο 14 «Αρχαιολογικοί χώροι σε οικισμούς. Οικισμοί που αποτελούν αρχαιολογικούς χώρους» 1. ..., 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 του οικείου γνωμοδοτικού οργάνου: α) η ανέγερση νέων κτισμάτων, εφόσον συνάδουν από πλευράς όγκου, δομικών υλικών και λειτουργίας με το χαρακτήρα του

οικισμού, β) ..., ε) ..., 3. ..., 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. ... 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. Άρθρο 50 “Κεντρικό Αρχαιολογικό Συμβούλιο ...” 1. ..., 4. Στην αρμοδιότητα του ΚΑΣ ανήκουν θέματα που αφορούν στην προστασία αρχαίων μνημείων, αρχαιολογικών χώρων ..., 5. Υπό την επιφύλαξη της διάταξης της προηγούμενης παραγράφου, τα Κεντρικά Συμβούλια: α) ..., γ) Γνωμοδοτούν για ζητήματα που σχετίζονται με: ... ββ) την προστασία των μνημείων που είναι εγγεγραμμένα στον Κατάλογο της Παγκόσμιας Κληρονομιάς, καθώς και των άλλων μείζονος σημασίας μνημείων, αρχαιολογικών χώρων και ιστορικών τόπων ...». Τέλος η Ακρόπολη των Αθηνών, εν όψει της σημασίας των μνημείων της (Παρθενώνας, Προπύλαια, Ναός Απτέρου Νίκης, Ερέχθειο) για τον κλασικό πολιτισμό, έχει εγγραφεί από το 1987 στον Κατάλογο των Μνημείων Παγκόσμιας Κληρονομιάς της UNESCO, ενώ με την απόφαση ΥΠΠΟ/ΓΔΑΠΚ/ΑΡΧ/ Α1/Φ43/7027/425/29.1.2004 του Υπουργού Πολιτισμού (Δ΄ 96/11.2.2004), αναοριοθετήθηκε ο αρχαιολογικός χώρος της πόλης των Αθηνών (βλ. ΣΕ 2102/2019 Ολομ.), στον οποίο περιελήφθη και το ΟΤ 50034, όπου κείται το επίδικο ακίνητο.

13. Επειδή, με τις ανωτέρω διατάξεις του άρθρου 10 του ν. 3028/2002, οι οποίες εφαρμόζονται και στους αρχαιολογικούς χώρους (άρθ. 12 παρ. 4), ρυθμίζονται τα των επεμβάσεων επί και πλησίον ακινήτων μνημείων. Για τις επεμβάσεις πλησίον μνημείου ισχύει ο κανόνας του επιτρεπτού τους μόνο κατόπιν εγκρίσεως του Υπουργού Πολιτισμού, μετά από γνωμοδότηση του αρμόδιου συμβουλίου, εν προκειμένω του Κ.Α.Σ., δεδομένου ότι η Ακρόπολη είναι μνημείο της Παγκόσμιας Πολιτιστικής Κληρονομιάς (άρθ. 50 παρ. 5 περ. γ΄ στοιχ. ββ του ν. 3028/2002). Ειδικά για τις οικοδομικές εργασίες, η έγκριση του Υπουργού Πολιτισμού χορηγείται αν η απόσταση από το ακίνητο μνημείο - στην έννοια του οποίου περιλαμβάνεται πλέον ρητώς και το άμεσο περιβάλλον του - ή η σχέση με αυτό είναι τέτοια ώστε να μην κινδυνεύει να επέλθει άμεση ή έμμεση βλάβη σε αυτό και τον περιβάλλοντα χώρο του (ΣΕ 3004/2015, 2331/2009, 3824/2007, πρβλ. 3454/2004, 676/2005 Ολομ.). Δεδομένου δε ότι προστατευόμενο στοιχείο του περιβάλλοντος χώρου των μνημείων συνιστά και η ανεμπόδιστη θέαση αυτών, αλλά και ο χαρακτήρας και η φυσιογνωμία της ευρύτερης περιοχής, η οποία τελεί σε άμεση οπτική επαφή με τα μνημεία

και είναι αναγκαία για την ανάδειξή τους, πρέπει περαιτέρω να ερευνάται αν η απόσταση του έργου από το μνημείο ή η σχέση του με αυτό, εν όψει των μορφολογικών του στοιχείων, είναι τέτοια ώστε να διασφαλίζεται η αναλλοίωτη έποψη του μνημείου και η ακεραιότητα του αναγκαίου για την ανάδειξή του σε ιστορική, αισθητική και λειτουργική ενότητα περιβάλλοντος χώρου (ΣΕ 3004/2015, 3735/2013). Από τα ανωτέρω παρέπεται ότι ο Υπουργός Πολιτισμού, προκειμένου να χορηγήσει την έγκριση (άδεια) εκτελέσεως έργου πλησίον μνημείων αξιολογεί τα χαρακτηριστικά του έργου και εκτιμά τις άμεσες και έμμεσες επιπτώσεις που θα έχει η εκτέλεση του έργου στα ακίνητα μνημεία, δηλαδή στα αγαθά που εμπίπτουν στο πεδίο προστασίας του αρχαιολογικού νόμου. Η αιτιολογία της χορηγούμενης εγκρίσεως (άδειας) ελέγχεται συνεπώς ως προς τα ζητήματα αυτά, πρέπει δε, για να είναι πλήρης, να περιέχει: α) περιγραφή των προστατευτέων μνημείων, β) περιγραφή του προς εκτέλεση έργου και γ) τεκμηριωμένη εκτίμηση των επιπτώσεων του έργου επί των μνημείων (ΣΕ 2331/2009, 3824/2007, πρβλ. 3454/2004, 676/2005 Ολομ.). Εν όψει της συνταγματικής επιταγής για τη διηλεκτή και αποτελεσματική προστασία του πολιτιστικού περιβάλλοντος, ο Υπουργός Πολιτισμού, σε περίπτωση που η εκτέλεση του έργου και συγκεκριμένα η ανέγερση οικοδομής έχει δυσμενείς συνέπειες στο προστατευόμενο μνημείο, δύναται είτε να απαγορεύσει το έργο ή τη δραστηριότητα, είτε, εφ' όσον οι δυσμενείς επιπτώσεις μπορούν να εξουδετερωθούν με την επιβολή συγκεκριμένων όρων, να επιβάλει, πάντοτε με γνώμονα την αποτελεσματικότερη προστασία του μνημείου, τους κατάλληλους όρους και περιορισμούς στη δόμηση, οι οποίοι κατά την αιτιολογημένη κρίση του θα εξουδετερώσουν τις επιβλαβείς για το μνημείο συνέπειες (βλ. ΣΕ 919, 618/2018, 4160-61/2015, 168/2012, 2331/2009, 2834/2007 κ.ά.), περιλαμβανομένου και του περιορισμού του ανωτάτου ύψους και του αριθμού των ορόφων που προβλέπονται είτε από τις γενικές διατάξεις (ΣΕ 2331/2009), είτε από τυχόν ειδικές διατάξεις που έχουν θεσπισθεί για την προστασία αρχαιολογικού χώρου (ΣΕ 2630/2010 σκ. 9, πρβλ. 872/2004, 2526/2003 Ολομ.). Δεδομένου δε ότι η κατά το άρθρο 10 του ν. 3028/2002 έγκριση του Υπουργού Πολιτισμού αποτελεί προαπαιτούμενο για τη χορήγηση κάθε άλλης άδειας προβλεπόμενης από την κείμενη νομοθεσία, η χορήγησή της απαιτείται σε κάθε περίπτωση που εκδίδονται άδειες από άλλες, πλην του Υπουργού Πολιτισμού, αρμόδιες αρχές τόσο για την έναρξη όσο και για τη συνέχιση ενός έργου ή μιας δραστηριότητας (ΣΕ 2571/2018, 275/2016). Η τυχόν δε ανάκληση της άδειας του Υπουργού Πολιτισμού συνεπάγεται την ανάκληση και των λοιπών σχετικών πράξεων των άλλων διοικητικών αρχών (ΣΕ 3458/2000).

14. Επειδή, από το συνδυασμό των διατάξεων που παρατίθενται στην 9η και την 12η σκέψη προκύπτει ότι η απαιτούμενη κατά περίπτωση έγκριση ή άδεια του Υπουργείου Πολιτισμού προηγείται κάθε πράξεως διοικητικής αρχής που

αφορά τη δόμηση του ακινήτου, και ειδικότερα τόσο της οικοδομικής άδειας όσο και της προέγκρισης οικοδομικής άδειας του ν. 4495/2017 (άρθρα 28 περίπτ. α' και 40 και 28 περίπτ. γ' και 35, αντιστοίχως). Και τούτο διότι, κατά τα εκτεθέντα στην προηγούμενη σκέψη, ο Υπουργός Πολιτισμού δεν δεσμεύεται από τους όρους δόμησης που ισχύουν στην περιοχή του υπό ανέγερση ακινήτου, ακόμη και όταν αυτό εμπίπτει σε αρχαιολογικό χώρο με ή χωρίς ειδικούς όρους δόμησης, αλλά οφείλει να ασκήσει την αρμοδιότητά του με γνώμονα την προστασία του μνημείου ή του αρχαιολογικού χώρου, δυνάμενος να επιτρέψει με ή χωρίς όρους, ή και να απαγορεύσει τη δόμηση του ακινήτου εφ' όσον διαπιστώσει αιτιολογημένα ότι τούτο επιβάλλεται από την ανάγκη προστασίας του μνημείου ή του χώρου. Και ναι μεν, όπως έχει κριθεί, οι υπηρεσίες του Υπουργείου Πολιτισμού οφείλουν να ελέγχουν τη συμβατότητα του υπό ανέγερση κτιρίου και με την ισχύουσα πολεοδομική νομοθεσία (ΣΕ 669/2010 7μ.), η υποχρέωση όμως αυτή έχει την έννοια ότι δεν επιτρέπεται να εγκρίνουν εργασίες δόμησης που υπερβαίνουν τους ισχύοντες όρους δόμησης της περιοχής, οπότε το σχετικό αίτημα νομίμως απορρίπτεται προεχόντως για τον λόγο αυτό, χωρίς έρευνα αν οι εν λόγω εργασίες παραβιάζουν και τον αρχαιολογικό νόμο (ΣΕ 1610/2014 σκ. 3), όχι δε ότι οι υπηρεσίες του Υπουργείου Πολιτισμού δεσμεύονται από τους όρους δόμησης της πολεοδομικής νομοθεσίας.

15. Επειδή, στην προκειμένη περίπτωση, με την πρώτη προσβαλλόμενη πράξη της Υπουργού Πολιτισμού, η οποία εκδόθηκε μετά την ... θετική γνωμοδότηση του Κεντρικού Αρχαιολογικού Συμβουλίου (Κ.Α.Σ.), εγκρίθηκε από απόψεως αρχαιολογικού νόμου αίτημα της παρεμβαίνουσας εταιρείας για την ανέγερση εννεαώροφου κτιρίου με τρία υπόγεια και δώμα σε οικόπεδό της στη συμβολή των οδών ..., στο Ο.Τ. 55034 του Δήμου Αθηναίων (συνοικία Μακρυγιάννη) καθώς και η επισκευή υφιστάμενου εντός του οικοπέδου διώροφου κτίσματος, το οποίο έχει κηρυχθεί διατηρητέο με την απόφαση 11658/342/27.1.1987 του Υπουργού ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε. (Δ' 262). Το εν λόγω οικόπεδο, όπως δεν αμφισβητείται, ευρίσκεται εντός του αρχαιολογικού χώρου της πόλεως των Αθηνών, όπως αυτός αναοριοθετήθηκε με την προαναφερθείσα απόφαση ΥΠΠΟΑ/ΓΔΑΠΚ/ΑΡΧ/Α1/Φ43/7027/425/29.1.2004 του Υπουργού Πολιτισμού (Δ' 96). Κατόπιν τούτου εκδόθηκε η προσβαλλόμενη 15628/4.2.2019 προέγκριση οικοδομικής άδειας της Υπηρεσίας Δόμησης του Δήμου Αθηναίων, με την οποία εγκρίθηκε η δόμηση νέου εννεαώροφου ξενοδοχείου με τρία υπόγεια και δώμα με πέργκολα και πισίνα και επισκευή διατηρητέου κτιρίου με νέα χρήση στο επίμαχο ακίνητο. Ακολούθως, κατόπιν της από ... αιτήσεως θεραπείας της 1ης και της 4ης των αιτουσών κατά της πρώτης προσβαλλομένης, το θέμα της ανέγερσης του επίμαχου κτιρίου αναπέμφθηκε στο Κ.Α.Σ., το οποίο, τελικώς, με την ... γνωμοδότησή του πρότεινε την ανάκληση της πρώτης προσβαλλομένης πράξεως. Κατόπιν τούτου, όπως προαναφέρθηκε (σκέψη 7),

με την απόφαση ΥΠΠΟΑ/ΓΔΑΠΚ/ΔΙΠΚΑ/ΤΠΚΑΧΜΑΕ/88369/60729/1710/706/6.5.2019 της Υπουργού και του Υφυπουργού Πολιτισμού και Αθλητισμού ανακλήθηκε η πρώτη προσβαλλόμενη πράξη για λόγους νομιμότητας και δημοσίου συμφέροντος, αναγομένους στην προστασία του πολιτιστικού περιβάλλοντος. Με τα δεδομένα αυτά, μετά την ανάκληση της έγκρισης της Υπουργού Πολιτισμού, η προσβαλλόμενη προέγκριση οικοδομικής άδειας απώλεσε το νόμιμο έρεισμά της. Για τον λόγο αυτό, που λαμβάνεται υπόψη αυτεπαγγέλτως, ως αφορών στο νόμιμο έρεισμα της προσβαλλόμενης πράξεως, πρέπει να γίνει δεκτή η αίτηση ως προς τους νομιμοποιηθέντες αιτούντες, να ακυρωθεί η προσβαλλόμενη προέγκριση οικοδομικής άδειας και να απορριφθεί η παρέμβαση κατά το αντίστοιχο μέρος, κατόπιν δε τούτου παρέλκει ως αλυσιτελής η έρευνα των λοιπών λόγων ακυρώσεως.

16. Επειδή, λόγω της εν μέρει απορρίψεως και της μέρει αποδοχής της αιτήσεως, πρέπει να συμψηφισθεί η δικαστική δαπάνη των διαδικίων.