

ΣΤΕ 1029/2020 [ΑΛΛΑΓΗ ΧΡΗΣΗΣ ΚΤΗΡΙΟΥ ΕΝΤΟΣ ΠΡΟΣΤΑΤΕΥΟΜΕΝΟΥ ΟΙΚΙΣΜΟΥ ΧΩΡΙΣ ΠΡΟΗΓΟΥΜΕΝΗ ΈΚΔΟΣΗ Π.Δ. ΚΑΘΟΡΙΣΜΟΥ ΧΡΗΣΕΩΝ ΓΗΣ ΚΑΙ ΌΡΩΝ ΔΟΜΗΣΗΣ]

Περίληψη

- Ο Υπουργός Πολιτισμού, προκειμένου να χορηγήσει την έγκριση (άδεια) για την εκτέλεση του έργου ή για τη συγκεκριμένη χρήση Κτηρίου που βρίσκεται σε οικισμό που αποτελεί αρχαιολογικό χώρο ή ακίνητο μνημείο, αξιολογεί τα χαρακτηριστικά του έργου ή της χρήσης και εκτιμά τις άμεσες και έμμεσες επιπτώσεις που θα έχουν στον εν λόγω οικισμό, δηλαδή στο αγαθό που εμπίπτει στο πεδίο προστασίας του ν. 3028/2002. Η αιτιολογία της χορηγουμένης εγκρίσεως ελέγχεται, συνεπώς, ως προς τα ζητήματα αυτά και πρέπει, για να είναι πλήρης, να περιέχει περιγραφή του προς Εκτέλεση έργου ή της επιτρεπόμενης χρήσης και τεκμηριωμένη εκτίμηση των επιπτώσεών τους. Οφείλει δε η Διοίκηση, κατά την εξέταση σχετικού αιτήματος, να ερευνά περαιτέρω αν τυχόν δυσμενείς επιπτώσεις μπορούν να εξουδετερωθούν με την επιβολή όρων και περιορισμών και, σε καταφατική περίπτωση, να επιβάλλει τους αναγκαίους σε κάθε περίπτωση όρους κατά τη χορήγηση της εγκρίσεως. Ειδικώς δε η εγκατάσταση και λειτουργία πλησίον αρχαίων μνημείων ή αρχαιολογικών χώρων εμπορικής επιχειρήσεως, όπως τα καταστήματα υγειονομικού ενδιαφέροντος, επιτρέπεται μόνο μετά από έγκριση του Υπουργού Πολιτισμού, η οποία εκδίδεται ύστερα από γνώμη του οικείου συμβουλίου και πρέπει να προηγείται των αδειών άλλων αρχών που απαιτούνται κατά νόμο για την ίδρυση και τη λειτουργία της επιχειρήσεως. Προβάλλεται η έκδοση π.δ/τος για τον καθορισμό των χρήσεων γης ή συγκεκριμένων κτηρίων, των όρων δόμησης και των επιτρεπόμενων δραστηριοτήτων εντός ενεργού οικισμού που είναι και κηρυγμένος αρχαιολογικός χώρος, ως και των αναγκαίων προς τούτο περιορισμών της ιδιοκτησίας, ώστε να διασφαλίζεται αφ' ενός η προστασία του αρχαιολογικού χώρου και αφ' ετέρου η απρόσκοπτη λειτουργία του οικισμού. Κατά την έννοια της διατάξεως αυτής, ερμηνευομένης στο πλαίσιο της συνταγματικής υποχρεώσεως για τη λήψη θετικών μέτρων προστασίας της πολιτιστικής κληρονομιάς, το σχετικό διάταγμα πρέπει να εκδίδεται εντός ευλόγου χρόνου από την έκδοση του νόμου, προκειμένου περί παλαιών κηρύξεων, ή από την κήρυξη του χώρου, εφ' όσον αυτή εχώρησε μετά το ν. 3028/2002. Η έκδοση του δ/τος αυτού δεν επαφίεται στην ευχέρεια του κανονιστικού νομοθέτη, διότι άλλως η αδράνεια της Διοικήσεως και η επ' άπειρον αναβολή της κανονιστικής ρυθμίσεως των σχετικών θεμάτων (υπό την πίεση, ενδεχομένως, τοπικών συμφερόντων που αντιτίθενται στη θέσπιση σαφών κανόνων) θα καθιστούσε κενό γράμμα την επιταγή του Συντάγματος και του νόμου και θα διαιώνιζε την περιπτώσιολογική αντιμετώπιση των ανακυπτόντων θεμάτων, με αποτέλεσμα την έκδοση αντιφατικών αποφάσεων και

την ελλειπή προστασία του οικισμού. Ως εκ τούτου η πάροδος του ως άνω ευλόγου χρόνου δεν συνεπάγεται μόνο την δυνατότητα ασκήσεως αιτήσεως ακυρώσεως κατά της παραλείψεως οφειλομένης ενεργείας της Διοικήσεως να εκδώσει το απαιτούμενο από το νόμο και το Σύνταγμα π.δ/γμα, κατ' εξαίρεση της γενικής αρχής περί μη προσβολής της αρνήσεως εκδόσεως κανονιστικής πράξεως, αλλά την αδυναμία περαιτέρω εκδόσεως ατομικών αδειών χρήσεως των χώρων του οικισμού, διότι τούτο θα δημιουργούσε πραγματική κατάσταση μη δεκτική ανατροπής και θα ισοδυναμούσε με de facto ρύθμιση του ζητήματος των χρήσεων εντός του οικισμού με ατομικές πράξεις, εκδιδόμενες με περιπτωσιολογικά κριτήρια, κατά περιγραφή του νόμου, ο οποίος επιβάλλει την κανονιστική ρύθμιση του θέματος με γενικά και αντικειμενικά κριτήρια.

Το π.δ. 5 της 19.10-13.11.1978 (Δ' 594) είναι ληπτέο υπ' όψη και από την αρχαιολογική υπηρεσία κατά τη χορήγηση εγκρίσεως δομικών εργασιών και αλλαγής χρήσεως κτηρίων που βρίσκονται εντός παραδοσιακών οικισμών, οι θεσπιζόμενοι δε με αυτό όροι και περιορισμοί δομήσεως και χρήσεις γης εφαρμόζονται ως ελάχιστο πλαίσιο προστασίας των χαρακτηριζομένων παραδοσιακών οικισμών, εφ' όσον δεν έχουν θεσπισθεί αυστηρότεροι. Επί οικισμών που έχουν χαρακτηριστεί αφ' ενός ως χρίζοντες ειδικής κρατικής προστασίας, ήτοι ως έχοντες μνημειακό χαρακτήρα, και αφ' ετέρου ως παραδοσιακοί, δεσπόζων είναι, κατά το άρθρο 24 παρ. 1 και 6 του Συντάγματος, ο μνημειακός τους χαρακτήρας, ο οποίος συνεπάγεται αυξημένο καθεστώς προστασίας, οι δε διατάξεις περί παραδοσιακών οικισμών εφαρμόζονται μόνο στο μέτρο που εναρμονίζονται προς την προστασία του μνημειακού τους χαρακτήρα.

Προβάλλεται ότι η προσβαλλόμενη πράξη είναι ακυρωτέα, διότι εκδόθηκε χωρίς να έχει προηγουμένως εκδοθεί το προεδρικό διάταγμα καθορισμού χρήσεων γης και όρων δόμησης που προβλέπεται στο άρθρο 14 παρ. 6 του ν. 3028/2002. Στην ερμηνεία αυτή συνηγορούν, κατά τους αιτούντες, και οι διατάξεις των διεθνών συμβάσεων των Παρισίων και της Γρανάδας, καθώς και το πρόσφατο Σ.Χ.Ο.Ο.Α.Π., το οποίο θέτει ως κατευθυντήρια αρχή για την ολοκληρωμένη προστασία και ανάδειξη του ιστορικού οικισμού της Μονεμβασίας τον καθορισμό των χρήσεων γης.

Κατά τη γνώμη που εκράτησε στο Τμήμα, ο λόγος αυτός είναι βάσιμος.

Λόγω της διατύπωσης μειωψηφούσας άποψης και εν όψει της σημασίας του ανωτέρω τιθέμενου ζητήματος της εννοίας της παρ. 6 του άρθρου 14 του ν. 3028/2002, από την επίλυση του οποίου εξαρτάται η έκβαση της υποθέσεως, το Τμήμα υπό την παρούσα σύνθεση κρίνει ότι η υπόθεση πρέπει να παραπεμφθεί στην επταμελή σύνθεση του Τμήματος.

Πρόεδρος: Γ. Παπαγεωργίου

Εισηγητής: Θ. Αραβάνης

Το πλήρες κείμενο της απόφασης θα αναρτηθεί αμέσως μετά την καθαρογραφή του από το Δικαστήριο.