Αριθμός 784/1999

ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ

ΤΜΗΜΑ Ε'

Συνεδρίασε δημόσια στο ακροατήριό του την 4η Νοεμβρίου 1999, με την εξής σύνθεση : Σ. Σαρηβαλάσης, Σύμβουλος της Επικρατείας, Προεδρεύων, σε αναπλήρωση του Προέδρου του Τμήματος, που είχε κώλυμα, Ν. Ρόζος, Αθ. Ράντος, Σύμβουλοι, Αικ. χριστοφορίδου, Μ. Κωνσταντινίδου, Πάρεδροι. Γραμματέας ο Β. Μαντζουράνης.

Δ ι ά να δικάσει την από 10 Απριλίου 1997 αίτηση :

τ ο υ ...., κατοίκου .... Ν. Χανίων, ο οποίος παρέστη με την δικηγόρο Αικατερίνη Βοσνιάκου (Α.Μ. 14541), που την διόρισε στο ακροατήριο,

κ α τ ά του Υπουργού Πολιτισμού, ο οποίος παρέστη με τον Κ. Χαραλαμπίδη, Πάρεδρο του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους.

Με την αίτηση αυτή ο αιτών ζητεί να ακυρωθεί η υπ' αριθμ. 2379/22.8.1996 απόφαση του Υπουργού Πολιτισμού (ΚΕ' Εφορεία Προϊστορικών και Κλασσικών Αρχαιοτήτων χανίων) με την οποία απερρίφθη αίτημά του περί απαλλοτριώσεως ακινήτου ευρισκομένου εντός ζώνης Α απολύτου προστασίας αρχαιολογικού χώρου Απτέρας Ν. χανίων.

Η εκδίκαση άρχισε με την ανάγνωση της εκθέσεως του Εισηγητού, Συμβούλου Ν. Ρόζου.

Κατόπιν το δικαστήριο άκουσε την πληρεξουσία του αιτούντος, η οποία ανέπτυξε και προφορικά τους προβαλλόμενους λόγους ακυρώσεως και ζήτησε να γίνει δεκτή η αίτηση και τον αντιπρόσωπο του Υπουργού, ο οποίος ζήτησε την απόρριψή της.

Μετά τη δημόσια συνεδρίαση το δικαστήριο συνήλθε σε διάσκεψη σε αίθουσα του δικαστηρίου,

Ε ί δ ε τ α σ χ ε τ ι κ ά έ γ γ ρ α φ α κ α ι

ε σ κ έ φ θ η κ α τ ά τ ο ν ό μ ο

1. Επειδή για την άσκηση της κρινομένης αιτήσεως έχουν καταβληθή τα νόμιμα τέλη (διπλότυπα εισπράξεως 7034978 και 7034979/ 1997 Δ.Ο.Υ. Δικαστικών Εισπράξεων Αθηνών) και το παράβολο (ειδικά έντυπα γραμμάτια 2877271 και, 2877412 και 2877413/1997).

2. Επειδή, ο αιτών, φερόμενος ως ιδιοκτήτης εκτάσεως 21,5 στρεμμάτων στη θέση "Κοιλιάρης" της Κοινότητας Καλυβών (ν. Χανίων) περιλαμβανομένης στη ζώνη Α2 του αρχαιολογικού χώρου Απτέρας, στην οποία κατά την παρ. 1γ περ. β της ΥΠΠΟ/ΑΡχ/Α1/Φ25/41398/212/7/24.8 - 5.9.1994 αποφάσεως του Υπουργού Πολιτισμού (ΦΕΚ 669 Β') επιτρέπεται μόνο η καλλιέργεια και η βοσκή και απαγορεύεται κάθε άλλη χρήση, ζήτησε με αίτησή του που πρωτοκολλήθηκε την 14.8.1996 στην ΚΕ' Εφορεία Προϊστορικών και Κλασσικών Αρχαιοτήτων την απαλλοτρίωση της πιο πάνω εκτάσεως ισχυριζόμενος ότι το δικαίωμα κυριότητάς του σε αυτήν έχει εκμηδενισθή γιατί δεν έχει την εξουσία να την εκμεταλλευθή κατά τρόπο που να ικανοποιή τις βιοποριστικές ανάγκες της οικογένειάς του. Στην αίτησή του αυτή η προαναφερόμενη Εφορεία απάντησε με το 2379/22.8.1996 έγγραφό της ότι περιορισμοί σε ακίνητο ευρισκόμενο σε εκτός σχεδίου πόλεως περιοχή, όπως εκείνο του αιτούντος, θα εκμηδένιζαν τη χρήση του, δημιουργώντας έτσι το δικαίωμα του ιδιοκτήτη του να ζητήση την απαλλοτρίωσή του, μόνο εάν παρεμπόδιζαν τη χρήση του κατά τον προορισμό του, δηλαδή τη γεωργική και κτηνοτροφική εκμετάλλευση, πράγμα που δε συμβαίνει εν προκειμένω. Με την κρινόμενη αίτηση ζητείται η ακύρωση του ανωτέρω εγγράφου.

3. Επειδή με το άρθρο 14 του π.δ/τος 941/1977 "Περί Οργανισμού του Υπουργείου Πολιτισμού και Επιστημών" (ΦΕΚ 320 Α') ορίζεται ότι "Η αρμοδιότης του Τμήματος Απαλλοτριώσεων ανάγεται εις τα κάτωθι θέματα : α) Εις την αγοράν, απαλλοτρίωσιν ή χρήσιν δωρουμένων ακινήτων δι' αρχαιολογικούς σκοπούς ...... β) Εις θέματα αποζημιώσεως των δικαιούχων γ) ....." και με το άρθρο 91 του αυτού π.δ/τος ότι "4. Το Κεντρικόν Αρχαιολογικόν Συμβούλιον γνωμοδοτεί επί των κάτωθι θεμάτων : α) Επί θεμάτων εφ' ων η αρμοδιότης αυτού καθορίζεται υπό των κειμένων διατάξεων, παραπεμπομένων αυτώ υπό του Υπουργού Πολιτισμού και Επιστημών ή υπό νομίμως εξουσιοδοτουμένου οργάνου". Εξ άλλου, με το άρθρο 1 του π.δ/τος 16/1980 "Περί μεταβιβάσεως αρμοδιοτήτων εις τας περιφερειακάς υπηρεσίας αρμοδιότητος Γενικής Διευθύνσεως Αρχαιοτήτων και Αναστηλώσεως του Υπουργείου Πολιτισμού και Επιστημών" (ΦΕΚ 8Α) ότι "Μεταβιβάζονται αι εξής αρμοδιότητες του Υπουργού Πολιτισμού και Επιστημών και των Κεντρικών Υπηρεσιών του Υπουργείου τούτου εις τα περιφερειακά όργανα αυτού, ως κάτωθι : Α) Εις άπαντας τους προϊσταμένους των Εφορειών Προϊστορικών και Κλασσικών Αρχαιοτήτων : 1.... 10. Η παραπομπή προς τα Τοπικά Συμβούλια Μνημείων θεμάτων αρμοδιότητος της περιφερειακής υπηρεσίας, πλην των αναφερομένων εις απαλλοτριώσεις και εις χαρακτηρισμούς βιομηχανικών περιοχών, τα οποία παραπέμπονται εις το Κεντρικόν Αρχαιολογικόν Συμβούλιον ...... 12. Η έγκριση καταβολής αποζημιώσεως ιδιοκτητών, διά στέρησιν χρήσεως ακινήτων, δι' αρχαιολογικούς λόγους .... (άρθρ. 9, 41, 42 Κ.Ν. 5351/32, άρθρ. 14 εδ. β' του Π.Δ. 941/77) 13....". Κατά την έννοια των διατάξεων αυτών, για την κήρυξη απαλλοτριώσεως αρμόδιος είναι πάντοτε ο Υπουργός Πολιτισμού, ο οποίος εκδίδει τη σχετική απόφαση είτε μετά από γνώμη του ΚΑΣ, στο οποίο το θέμα έχει παραπεμφθή από την έχουσα κρίνει σκόπιμη την κήρυξη της απαλλοτριώσεως οικεία Εφορεία, είτε χωρίς τη γνώμη του ΚΑΣ, εάν υποβάλλεται αίτημα ιδιώτη με αντικείμενο την έκδοση εκτελεστής πράξεως συνισταμένης στην κήρυξη της απαλλοτριώσεως του ακινήτου του, κατά τα αναφερόμενα στην επόμενη σκέψη. Η κρινόμενη αίτηση, επομένως, στρέφεται καθ' ερμηνεία του δικογράφου της κατά της σιωπηρής αρνήσεως του Υπουργού να κηρύξη την απαλλοτρίωση του ακινήτου του αιτούντος, η οποία εκδηλώθηκε με την πάροδο άπρακτου τριμήνου από την υποβολή της αναφερομένης στην προηγούμενη σκέψη αιτήσεώς του, και όχι κατά του στερουμένου εκτελεστότητος πληροφοριακού εγγράφου της ΚΕ' Εφορείας. Περαιτέρω δε, εφ' όσον η αίτηση αυτή κατατέθηκε σε περιφερειακή υπηρεσία του αρμόδιου Υπουργείου, η κρινόμενη αίτηση ασκείται εμπροθέσμως μέσα σε εύλογο χρονικό διάστημα από την κατάθεσή της.

4. Επειδή με το άρθρο 24 του Συντάγματος ορίζεται ότι : "1. Η προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος αποτελεί υποχρέωση του Κράτους. Για τη διαφύλαξή του το Κράτος έχει υποχρέωση να παίρνει ιδιαίτερα προληπτικά ή κατασταλτικά μέτρα .... 2. Η χωροταξική αναδιάρθρωση της χώρας .... υπάγεται στη ρυθμιστική αρμοδιότητα και τον έλεγχο του Κράτους ..... 6. Τα μνημεία και αι παραδοσιακαί περιοχαί και στοιχεία τελούν υπό την προστασία του Κράτους. Νόμος θέλει ορίσει τα αναγκαία προς πραγματοποίησιν της προστασίας ταύτης περιοριστικά της ιδιοκτησίας μέτρα, ως και τον τρόπον και το είδος της αποζημιώσεως των ιδιοκτητών" ενώ με το άρθρο 17 αυτού ότι "1. Η ιδιοκτησία τελεί υπό την προστασία του Κράτους, τα δικαιώματα όμως που απορρέουν από αυτή δεν μπορούν να ασκούνται σε βάρος του γενικού συμφέροντος. 2. Κανένας δεν στερείται την ιδιοκτησία του, παρά μόνο για δημόσια ωφέλεια που έχει αποδειχθεί με τον προσήκοντα τρόπο, όταν και όπως ο νόμος ορίζει και πάντοτε αφού προηγηθεί πλήρης αποζημίωση ...". Τέλος, με το μεν άρθρο 50 του ΚΝ. 5351/1932 ορίζεται ότι "Απαγορεύεται άνευ αδείας του Υπουργείου της Παιδείας (ήδη Πολιτισμού) 1) .... 2) Η πλησίον αρχαίου επιχείρησις έργου δυναμένου να βλάψη αυτά αμέσως ή εμμέσεως ...." (όπως η περ. αυτή αντικαταστάθηκε με το άρθρο 1 Ν.Δ/τος 6/1968, ΦΕΚ 279 Α), με το δε επόμενο άρθρο 51 αυτού ότι "Ιδιώτης όστις παρακωλύεται να ενεργήση εν τω κτήματί του οιανδήποτε πράξιν απαγορευομένην διά του προηγουμένου άρθρου, δύναται να ζητήση την απαλλοτρίωσιν του κτήματός του, εάν δε δεν γίνη αύτη μετά πάροδον διετίας από της υποβολής της αιτήσεως, ο ιδιώτης δύναται να διαθέση το κτήμα του κατά βούλησιν .....". Κατά την έννοιαν των ανωτέρω συνταγματικών διατάξεων, η ιδιοκτησία προστατεύεται ως δικαίωμα κατόπιν του πρωτογενούς καθορισμού του περιεχομένου του, δηλαδή του προορισμού της ιδιοκτησίας, ο οποίος περιλαμβάνει το φάσμα των δυνατών χρήσεών της. Ο καθορισμός αυτός του προορισμού της ιδιοκτησίας γίνεται είτε απ' ευθείας από συνταγματικές διατάξεις είτε από το νομοθέτη ή, κατ' εξουσιοδότησή του, από τη Διοίκηση σε συμφωνία με το Σύνταγμα. Βασικός διαχωρισμός του προορισμού της ακίνητης ιδιοκτησίας περιέχεται στην παρ. 2 του άρθρου 24 του Συντάγματος, η οποία, αναφερομένη στην υπό τη ρυθμιστική αρμοδιότητα του Κράτους αναγνώριση, ανάπτυξη, πολεοδόμηση και επέκταση μόνο των πόλεων και των οικιστικών περιοχών θέτει τον κανόνα ότι μόνο κατ' εξαίρεση είναι δυνατόν να δομηθή η μη αστική γη και μάλιστα κατ' αρχήν για χρήσεις υποβοηθητικές του κύριου προορισμού της (γεωργική και κτηνοτροφική εκμετάλλευση). Επιτρέπεται δε : α) η μεταβολή του προορισμού της ιδιοκτησίας, εφ' όσον τούτο επιβάλλεται από το Σύνταγμα ή γίνεται βάσει νομίμων εν γένει κριτηρίων, όπως των χωροταξικών, οπότε και προβλέπεται, εν όψει του είδους και των επιπτώσεων της μεταβολής, η δυνατότητα χορηγήσεως αποζημιώσεως ή πωλήσεως ή απαλλοτριώσεως της ιδιοκτησίας καθώς και β) η θέσπιση περαιτέρω δευτερογενών ρυθμίσεων αναγομένων σε περιορισμούς των εξουσιών που πηγάζουν από τον καθορισμό του προορισμού της ιδιοκτησίας, υπό την προϋπόθεση ότι είναι συναφείς με αυτόν και ότι με αυτούς δεν εξαφανίζεται η ιδιοκτησία ή δεν καθίσταται αδρανής σε σχέση με τον προορισμό της (ΣτΕ 4575/1998). Οπως η μεταβολή του προορισμού, έτσι και η θέσπιση των ανωτέρω περιορισμών είναι δυνατή και στην περίπτωση που τούτο επιβάλλεται για την επίτευξη συνταγματικών στόχων, οπότε και πρέπει να είναι συναφείς προς αυτούς. Τέτοιος συνταγματικός στόχος είναι η αυξημένη προστασία του πολιτιστικού περιβάλλοντος, δηλαδή των μνημείων και λοιπών στοιχείων που προέρχονται από την ανθρώπινη δραστηριότητα και συνθέτουν την ιστορική, καλλιτεχνική, επιστημονική και εν γένει πολιτιστική κληρονομιά της χώρας. Η προστασία αυτή περιλαμβάνει αφ' ενός μεν τη διηνεκή διατήρηση, τη συντήρηση και την αποκατάσταση των εν λόγω πολιτιστικών στοιχείων, αφ' ετέρου δε την κατά τα ανωτέρω δυνατότητα μεταβολής του προορισμού μιάς ιδιοκτησίας ή τη θέσπιση ρυθμίσεων αναγομένων σε περιορισμούς των εξουσιών που πηγάζουν από τον καθορισμό του προορισμού της. Τα μέτρα αυτά (μεταβολή του προορισμού ή περιορισμοί), με τα οποία σκοπείται η αποτροπή οποιασδήποτε βλάβης, αλλοιώσεως ή υποβαθμίσεως των πολιτιστικών στοιχείων ή του χώρου που τα περιβάλλει, ερείδονται αποκλειστικά στο άρθρο 24 του Συντάγματος και μπορεί να έχουν κατ' αρχήν ευρύτερο περιεχόμενο από τους γενικούς περιορισμούς της ιδιοκτησίας κατά το άρθρο 17 του Συντάγματος. Η επιβολή των ανωτέρω περιορισμών δημιουργεί υποχρέωση αποζημιώσεως του θιγομένου ιδιοκτήτη κατά την παρ. 6 του άρθρου 24 του Συντάγματος όταν με αυτούς επέρχεται ουσιώδης, προσωρινή ή οριστική, στέρηση της χρήσεως της ιδιοκτησίας κατά τον προορισμό της. Η υποχρέωση δε αποζημιώσεως αυτή είναι άσχετη προς την προβλεπόμενη από το άρθρο 51 του ΚΝ. 5351/1932 ευχέρεια του ιδιοκτήτη να ζητήση την απαλλοτρίωση του ακινήτου. Πράγματι, η ευχέρεια αυτή, η οποία είναι αντίθετη προς τη συνταγματική υποχρέωση καθ' όσο καταλήγει στην αποδέσμευση του ακινήτου όταν παρέρχεται άπρακτη η διετία, υποχρεώνει τη Διοίκηση να αποδεχθή τη σχετική αίτηση μόνον αν οι επιβαλλόμενοι περιορισμοί συνεπάγονται την ολική και οριστική στέρηση της χρήσεως του ακινήτου κατά τον προορισμό του (πρβλ. ΣτΕ Ολ. 3146/1986, 4575/1998).

5. Επειδή προβάλλεται ότι με την αναφερόμενη στην πρώτη σκέψη απόφαση του Υπουργού Πολιτισμού, από το συνολικό φάσμα των χρήσεων που επιτρέπονται σύμφωνα με τη νομοθεσία περί της εκτός σχεδίου δομήσεως (π.δ. 24 - 31.5.1985, ΦΕΚ 270 Δ'), και οι οποίες περιλαμβάνουν τη δυνατότητα ανεγέρσεως τουριστικών και ξενοδοχειακών εγκαταστάσεων και οικιών, στο ακίνητο του αιτούντος επιτρέπεται μόνο η γεωργική και κτηνοτροφική εκμετάλλευση, δηλαδή περιορισμός συνεπαγόμενος την ολική και οριστική στέρηση του ακινήτου κατά τον προορισμό του και ο οποίος δικαιολογεί ως εκ τούτου την απαλλοτρίωσή του. Ο λόγος όμως αυτός είναι απορριπτέος ως αβάσιμος. Ειδικώτερα, εφ' όσον αρχήθεν η ιδιοκτησία του αιτούντος ήταν σε μη αστική περιοχή και είχε, ως εκ τούτου, κύριο προορισμό τη γεωργική και κτηνοτροφική εκμετάλλευση, χρήσεις οι οποίες διατηρούνται με την προαναφερόμενη υπουργική απόφαση, η αφαίρεση ορισμένων άλλων χρήσεων, μη υποβοηθητικών του κυρίου προορισμού της αλλά επιτρεπομένων κατ' εξαίρεση, αποτελεί θέσπιση περιορισμών για την επίτευξη του συνταγματικού στόχου της προστασίας της πολιτιστικής κληρονομιάς (εν προκειμένω του αρχαιολογικού χώρου της Απτέρας) οι οποίοι δεν συνεπάγονται την ολική και οριστική στέρηση της χρήσεως της ιδιοκτησίας του.

6. Επειδή ο προβαλλόμενος λόγος ακυρώσεως ότι μόνος αρμόδιος για την κατ' εφαρμογή της πολεοδομικής νομοθεσίας εκφορά κρίσεως περί του δομησίμου ή μη μιάς ιδιοκτησίας είναι ο Υπουργός ΠΕ.χΩ.ΔΕ. και όχι ο Υπουργός Πολιτισμού είναι απορριπτέος γιατί στηρίζεται στην εσφαλμένη προϋπόθεση ότι με την προσβαλλομένη εφαρμόσθηκε η πολεοδομική νομοθεσία ενώ απερρίφθη αίτημα περί απαλλοτριώσεως ακινήτου.

7. Επειδή, τέλος, ο λόγος ότι η γεωργική και κτηνοτροφική χρήση της ιδιοκτησίας του αιτούντος είναι αδύνατη ή σαφώς αντιοικονομική, τούτο δε έχει ως συνέπεια τη στέρηση της χρήσεώς της, ανεξαρτήτως του βασίμου του είναι πάντως απορριπτέος ως απαράδεκτος γιατί προβάλλεται για πρώτη φορά ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας.

8. Επειδή, εφ' όσον δεν προβάλλεται άλλος λόγος ακυρώσεως, η αίτηση είναι απορριπτέα στο σύνολό της.

Δ ι ά τ α ύ τ α

Απορρίπτει την αίτηση.

Διατάσσει την κατάπτωση του παραβόλου.

Επιβάλλει στον αιτούντα την πληρωμή της δικαστικής δαπάνης του Δημοσίου, η οποία ανέρχεται σε δέκα τέσσερις χιλιάδες (14.000) δραχμές.

Η διάσκεψη έγινε στην Αθήνα στις 10 Νοεμβρίου 1998

Ο Προεδρεύων Σύμβουλος Ο Γραμματέας

Σ. Σαρηβαλάσης Β. Μαντζουράνης

και η απόφαση δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση της 10ης Μαρτίου 1999.

Ο Πρόεδρος του Ε' Τμήματος Η Γραμματέας του Ε' Τμήματος

Μ. Δεκλερής Γ. Σακελλαρίου