Αριθμός 3146/1986

ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ

ΕΝ ΟΛΟΜΕΛΕΙΑ

Συνεδρίασε δημόσια στο ακροατήριό του στις 18 Απριλίου 1986 με την εξής σύνθεση: Θ. Κουρουσόπουλος, Πρόεδρος, Θ. Παπαδάκης, Σ. Νικολάου, Γ. Κουτνατζής, Τ. Κούνδουρος, Γ. Γραίγος, Γ. Κουβελάκης, Χ. Μακρίδης, Κ. Γ. Χαλαζωνίτης, Χ. Γεραρής, Λ. Οικονόμου, Η. Παπαγεωργίου, Π. Ζ. Φλώρος, Σύμβουλου, Φ. Σνεργιόπουλος, Ε. Δανδουλάκη, Πάρεδροι. Γραμματέας η Σοφία Κεχαγιά, Γραμματέας τον Συμβουλίου της Επικρατείας.

Γ ι α να δικάσει την από 16 Αυγούστου 1984 αίτηση, η οποία παραπέμφθηκε στην Ολομέλεια του Δικαστηρίου κατόπιν της 1746/85 αποφάσεως του Δ' Τμήματος του Συμβουλίου της Επικρατείας, (για να επιλύση το εις την απόφαση αυτή αναφερόμενο ζήτημα)

Τ η ς ..., κατοίκου .. Κορινθίας, η οποία εκπροσωπήθηκε από το δικηγόρο Δημ. Πανταρώτα (Α.Τ. 2448/86), που τον διόρισε με πληρεξούσιο,

κ α τ ά του Υπουργού Πολιτισμού και Επιστημών, ο οποίος εκπροσωπήθηκε από τον Πάρεδρο της Διοικήσεως Γ. Πατρινέλη.

Με την αίτηση αυτή, ο αιτών επιδιώκει να ακυρωθεί η 986/5.7.1984 απόφαση του Προϊσταμένου της Ε' Εφορείας Προϊστορικών και Κλασσικών Αρχαιοτήτων Σπάρτης.

Η εκδίκαση άρχισε με την ανάγνωση της εκθέσεως του Εισηγητή, Συμβούλου Χ. Γεραρή.

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

Μετά τη δημόσια συνεδρίαση, το δικαστήριο συνήλθε σε διάσκεψη και,

Α φ ο ύ μ ε λ έ τ η σ ε τ α σ χ ε τ ι κ ά έ γ γ ρ α φ α

Σ κ έ φ θ η κ ε κ α τ ά τ ο Ν ό μ ο

Επειδή, με την κρινόμενη αίτηση ζητείται η ακύρωση της αριθ. 986/5.7.1984 αποφάσεως του Προϊσταμένου της Ε' Εφορείας προϊστορικών και κλασσικών, αρχαιοτήτων Σπάρτης, η οποία δεν ενέκρινε, από απόψεως αρχαιολογικού νόμου, την ανέγερση τριόροφης οικοδομής σε ακίνητο του αιτούντος, κειμένου στο Γύθειο εντός του υπ' αριθ. 7 οικοδομικού τετραγώνου, για λόγους προστασίας του αρχαιολογικού χώρου της Ακροπόλεως του Γυθείου και του αρχαίου θεάτρου.

Επειδή η αίτηση εισάγεται στην Ολομέλεια κατόπιν της αριθ. 1746/1985 προδικαστικής αποφάσεως του Δ' Τμήματος, που παρέπεμψε προς επίλυση ζήτημα μείζονος σπουδαιότητας, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 14 παρ. 2 εδ. β' Ν. Δ. 170/1973, όπως η διάταξη αυτή αντικαταστάθηκε με το άρθρο 16 Ν. 702/1977. Ειδικότερα το Τμήμα, προκειμένου ν' απαντήσει σε λόγο ακυρώσεως περί αντισυνταγματικότητας της διατάξεως του άρθρου 50 του κωδ. νόμου 5351 "περί αρχαιοτήτων", κατ' εφαρμογήν του οποίου επιβλήθηκε η απαγόρευση ανοικοδομήσεως, δέχθηκε ότι, κατά τη μέχρι τούδε παγία νομολογία του Δικαστηρίου, οι περιορισμοί κατ' εφαρμογήν της προμνησθείσης διατάξεως, που δύνανται να εξικνούνται μέχρις απαγορεύσεως οποιασδήποτε οικονομικής η άλλης εργασίας επί ακινήτου δυναμένης να βλάψει αμέσως η εμμέσως αρχαίο, πρίνονταν θεμιτοί από συνταγματικής απόψεως με την κυρία σκέψη ότι το άρθρο 51 του ιδίου νόμου επιτρέπει στον ιδιοκτήτη να καταστήσει κατά τη βούλησή του κπροσωρινούς τους περιορισμούς, εφόσον ορίζει ότι "ιδιώτης όστις παρακωλύεται να ενεργήσει εν τω κτήματί του οιανδήποτε πράξιν απαγορευομένην δια 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". Ήδη το Τμήμα έκρινε ότι η προεκτεθείσα διάταξη, κατά το μέρος που προβλέπει την αυτοδικαία, μετά την πάροδο της διετίας, αποδέσμευση του ακινήτου, αντίκειται στο άρθρο 24 παρ. 1 και 6 του Συντάγματος και δεν εφαρμόζεται εφεξής, διότι με τατρέπει εις όώς προσωρινή την κατά το Σύνταγμα υποχρέωση διαρκούς προστασίας των αρχαίων. Περαιτέρω το Τμήμα φέρεται προς τη γνώμη ότι, περιαιρομένης της ρήτρας της διετίας, οι περιορισμοί μπορούν να παραταθούν για εύλογο χρόνο μετά την υποβολή της αιτήσεως απαλλοτριώσεως, που υπερβαίνει πάντως τη διετία, και μόνο μετά την πάροδο απράκτου του εν λόγω χρόνου αίρονται οι επιβληθέντες από την αρχαιολογική υπηρεσία περιορισμοί. Λόγω όμως της μείζονος σπουδαιότητας του ζητήματος παρέπεμψε, κατά τα προεκτεθέντα, την επίλυση αυτού στην Ολομέλεια.

Επειδή στο άρθρο 24 του Συντάγματος του 1975 ορίζονται τα εξής: "1. Η προστασία του δυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος αποτελεί υποχρέωσιν του Κράτους. Το Κράτος υποχρεούται να λαμβάνη ιδιαίτερα προληπτικά η κατασταλτικά μέτρα προς διαφύλαξιν αυτού ... 6. Τα μνημεία και αι παραδοσιακαί περιοχαί και στοιχεία τελούν υπό την προστασίαν 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". Με τις διατάξεις αυτές του Συντάγματος καθιερώνεται ειδικώς, το πρώτον, αυξημένη προστασία του πολιτιστικού περιβάλλοντος, ήτοι των μνημείων και λοιπών στοιχείων που προέρχονται από την ανθρώπινη δραστηριότητα και συνθέτουν την ιστορική, καλλιτεχνική, τεχνολογική και εν γένει πολιτιστική κληρονομιά της Χώρας. Η προστασία αυτή περιλαμβάνει αφενός μεν την εις το διηνεκές διατήρηση των εν λόγω πολιτιστικών στοιχείων, αφετέρου δε τη δυνατότητα επιβολής γενικών περιορισμών η ιδιαιτέρων μέτρων για την αποφυγή οποιασδήποτε βλάβης, αλλοιώσεως η υποβαθμίσεως του περιβάλλοντος τα μνημεία χώρου. Οι περιορισμοί αυτοί, που ερείδονται αποκλειστικά στο άρθρο 24 Συντάγματος και δύνανται να έχουν καταρχήν ευρύτερο περιεχόμενο από τους γενικούς περιορισμούς της ιδιοκτησίας κατά το άρθρο 17 Συντάγματος, δημιουργούν υποχρέωση αποζημιώσεως του θιγομένου ιδιοκτήτη κατά την παράγραφο 6 άρθρ. 24 Συντάγματος, όταν δεσμεύουν συσιωδώς την ιδιοκτησία κατά τον προορισμό της χάριν της προστασίας του πολιτιστικού περιβάλλοντος. Και ναι μεν προβλέπεται από την τελευταία συνταγματική διάταξη η έκδοση ειδικού νόμου, ο οποίος θα καθαρίσει, μεταξύ άλλων, τον τρόπο και το είδος της αποζημιώσεως που δύναται να είναι και διάφορος από τη ρύθμιση του άρθρ. 17 Συντάγματος, αλλά, και όταν ελλείπει σχετική νομοθετική ρύθμιση, γεννάται ευθεία από το Σύνταγμα υποχρέωση της Διοικήσεως να εξασφαλίσει τη διηνεκή προστασία του μνημείου και παράλληλα την αποζημίωση του πληττομένου ιδιοκτήτη. Πράγματι το άρθρο 24 παρ. 6 Συντάγματος καθορίζει σαφώς τόσο την ανάγκη της χωρίς χρονικούς περιορισμούς προστασίας του εννόμου αγαθού του πολιτιστικού περιβάλλοντος, όσο και την αποζημίωση ως αντιστάθμισμα της επερχομένης βλάβης στον ιδιοκτήτη, καταλείποντας στο κοινό νομοθέτη την ευχέρεια να προσδιορίσει τη διοικητική διαδικασία καθορισμού της αποζημιώσεως, υπό τον τελικό έλεγχο του αρμοδίου διοικητικού δικαστηρίου, καθώς και το είδος της αποζημιώσεως ως χρηματικής η άλλης φύσεως. Αν και, κατά τη γνώμη ενός μέλους του Δικαστηρίου με αποφασιστική ψήφο, το άρθρο 24 παρ. 6 δεν δύναται ν έχει άμεση εφαρμογή, πριν από την έκδοση του κατά περίπτωση ειδικού νόμου, στο μέτρο που η υποχρέωση του Κράτους για την προστασία του περιβάλλοντος πρέπει να εκδηλώνεται με θετικό νομοθετικά η διοικητικά μέτρα, όπως είναι η καταβολή της αποζημιώσεως. Αντιθέτως, η εν λόγω συνταγματική διάταξη, κατά το μέρος που προστατεύει αρνητικά το πολιτιστικό περιβάλλον, είναι αυτάρκης και συνεπώς νομοθετικά η διοικητικά μέτρα αντιτιθέμενα προς την προστασία αυτή δεν εφαρμόζονται, ως αντισυνταγματικά. Έτσι, κατά τη μειοψηφήσασα αυτή, γνώμη, η προστασία των αρχαίων, υπό το ισχύον νομοθετικό καθεστώς, δεν δύναται να επεκταθεί πέραν των ορίων που προσδιόρισε η παραπεμπτική απόφαση.

Επειδή, περαιτέρω, μέχρι της εκδόσεως του κατά το άρθρο 24 παρ. 6 Συντάγματος ειδικού νόμου, εξακολουθούν ισχύοντες δυνάμει του άρθρου 112 παρ. 1 Συντάγματος προϋφιστάμενοι νόμου που προβλέπουν μέτρα προστασίας του πολιτιστικού περιβάλλοντος, εφόσον εναρμονίζονται κατά περιεχόμενο προς την κατά τα προλεχθέντα έννοια και έκταση της προστασίας του φεννόμου αυτού αγαθού. Έτσι, ελλείψει ειδικότερης νομοθετικής πρόνοιας, εξακολουθεί καταρχήν να εφαρμόζεται και μετά την ισχύ του Συντάγματος η νομοθετικής ρύθμιση του άρθρου 50 κωδ. νόμου 5351 "περί αρχαιοτήτων" (Π.Δ. 9/24 Αυγούστου 1932), που παρέχει στη Διοίκηση την ευχέρεια να επιβάλει περιορισμούς στην ανέγερση κτιρίου, όταν κρίνεται ότι βλάπτει κατά οποιοδήποτε τρόπο υλικώς η αισθητικώς το αρχαίο μνημείο. Όταν οι περιορισμοί αυτοί είναι ουσιώδεις, όπως στην περίπτωση παντελούς απαγορεύσεως ανοικοδομήσεως ακινήτου, κειμένου εντός σχεδίου πόλεως, ανακύπτει ευθέως από το άρθρο 24 παρ. 6 Συντάγματος υποχρέωση αποξημιώσεως του πληττομένου ιδιοκτήτη για την αποκατάσταση της ζημίας από την απαγόρευση ανοικοδομήσεως και εκμεταλλεύσεως του ακινήτου κατά τον προορισμό του. Η αποζημίωση αυτή καλύπτει καλύπτει τη βλάβη του θιγόμενου ιδιοκτήτη και είναι άσχετη προς την προβλεπόμενη στο άρθρο 51 του κωδ. νόμου 5351 ευχέρεια του ιδιοκτήτη να ζητήσει από τη Διοίκηση την απαλλοτρίωση τον ακινήτου, δεδομένου, άλλωστε, ότι η ευχέρεια αυτή, καταλήγουσα ενδεχομένως στην αποδέσμευση του ακινήτου (όταν παρέρχεται έπρακτη η διετία) αντίκειται κατά το σημείο τούτο στη συνταγματική υποχρέωση της διαρκούς προστασίας του μνημείου. Περαιτέρω η αξίωση προς αποζημίωση γεννάται, κατά την έννοια του άρθρου 24 παρ. 6 Συντάγματος, ελλείψει ειδικής νομοθετικής ρυθμίσεως, από την πάροδο ευλλόγου χρόνου από την επιβολή του μέτρου της απαγορεύσεως ανοικοδομήσεως (άρνηση οικοδομικής αδείας), εφόσον βεβαίως ο ενδιαφερόμενος ιδιοκτήτης επιδιώξει με αίτηση του προς τη Διοίκηση η ευθέως προς το αρμόδιο διοικητικό δικαστήριο την αποκατάσταση της ζημίας, κατά τα προεκτεθέντα. Υπό ερμηνεία αυτή είναι συνταγματικοί οι περιορισμοί του άρθρου 50 του κωδ. νόμου 5351 "περί αρχαιοτήτων", και όταν εξικνούνται μέχρι παντελούς απαγορεύσεως ανοικοδομήσεως ακινήτου εντός σχεδίου πόλεως εφόσον ο ιδιοκτήτης έχει οπωσδήποτε σε κάθε περίπτωση την ευχέρεια να αξιώσει αποζημίωση ερειδομένη αποκλειστικώς και ευύέως στο άρθρο 24 παρ. 6 Συντάγματος. Αν και πέντε μέλη του Δικαστηρίου με αποφασιστική ψήφο και ένας Πάρεδρος έχουν διαφορετική γνώμη καθόσον αφορά το χρόνο γενέσεως της αξιώσεως προς αποζημίωση. Κατά τη μειοψηφήσασα αυτή γνώμη, προς την οποία ετάχθη και το μέλος που μειοψήφησε στο προηγούμενο ζήτημα, η γένεση αξιώσεως προς αποζημίωση δεν εξαρτάται από την πάροδο ευλόγου χρόνου από την επιβολή του περιορισμού, διότι τούτο δεν είναι απαραίτητη συνταγματική προϋπόθεση και μόνο δυνάμει του ειδικού νόμου θα μπορούσε να ορισθεί. Δεδομένου όμως ότι και η προβλεπόμενη από το άρθρο 51 του κωδ. νόμου 5351 απαλλοτρίωση είναι, κατά την έννοια του άρθρου 24 παρ. 6 Συντάγματος, τρόπος αποζημιώσεως, ο πληττόμενος ιδιοκτήτης υποχρεούται, πριν αξιώσει την ευθέως από το Σύνταγμα προβλεπόμενη αποζημίωση, είτε να ζητήσει την κατά νόμο απαλλοτρίωση και να αναμένει άπρακτη την πάροδο της διετίας ή τη ρητή άρνηση της Διοικήσεως, είτε, εφόσον δεν επιθυμεί την απαλλοτρίωση, να ανεχθεί επί διετία τον περιορισμό της απαγορεύσεως της ανοικοδομήσεως και μόνο μετά την πάροδο αυτής να αξιώσει αποζημίωση.

Επειδή, μετά την επίλυση κατά τα προεκτεθέντα του παραπεμφθέντος ζητήματος, η υπόθεση πρέπει να αναπεμφθεί προς εκδίκαση στο αρμόδιο Δ' Τμήμα, σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 14 παρ. 3 Ν.Δ. 170/1973, όπως η διάταξη αντικαταστάθηκε με το άρθρο 16 Ν. 702/1977.

Διά ταύτα

Επιλύει το ζήτημα, κατά τα αναφερόμενα στο σκεπτικό.

Παραπέμπει την υπόθεση στο Δ' Τμήμα προς περαιτέρω κατ' ουσίαν εκδίκαση.

Η διάσκεψη έγινε στην Αθήνα στις 1 Ιουλίου 1986, και η απόφαση δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση της 3ης Ιουλίου 1986.

Ο Πρόεδρος Η Γραμματέας