Αριθμό 2182/1994

ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ

ΤΜΗΜΑ E'

Συνεδρίασε δημόσια στο ακροατήριό του στις 8 Δεκεμβρίου 1993, με την εξής σύνθεση : Μ. Δεκλερής, Αντιπρόεδρος, Πρόεδρος του Ε' Τμήματος, Κ. Γ. Χαλαζωνίτης, Γ. Δεληγιάννης, Κ. Μενουδάκος, Σ. Ρίζος, Σύμβουλοι, Ν. Ρόζος, Μ. Καραμανώφ, Πάρεδροι. Γραμματέας ο Β. Μαντζουράνης.

Για να δικάσει την από 24 Ιουνίου 1991 αίτηση:

τ ο υ Δήμου Δελφών Φωκίδας, ο οποίος παρέστη με την δικηγόρο Γεωργία Παπαδημητρίου (Α.Μ.4602), που την διόρισε με απόφαση η Δημαρχιακή Επιτροπή,

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

Με την αίτηση αυτή ο αιτών Δήμος επιδικιώκει να ακυρωθούν: η υπ' αριθμ. ΥΠΠΟ/ΑΡΧ/Α1/Φ10/13624/725/27.3.1991 απόφαση του Υπουργού Πολιτισμού και κάθε άλλη σχετική πράξη ή παράλειψη της Διοικήσεως.

Η εκδίκαση άρχισε με την ανάγνωση της εκθέσεως της Εισηγήτριας, Παρέδρου Μ. Καραμανώφ.

Κατόπιν το δικαστήριο άκουσε την πληρεξουσία δικηγόρο του αιτούντος Δήμου, 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 κ α ι

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

1. Επειδή δια της υπό κρίσιν αιτήσεως, ασκουμένης κατά νόμον ατελώς και άνευ καταβολής παραβόλου, ζητείται η ακύρωσις της υπ' αριθμ. ΥΠΠΟ/ΑΡΧ/Α1/Φ10/13624/725/27.3.1991 αποφάσεως του Υπουργού Πολιτισμού (ΦΕΚ 259/25.4.1991, τ.Β') περί καθορισμού ζωνών προστασίας αρχαιολογικού χώρου Δελφών και ευρυτέρου Δελφικού Τοπίου.

2. Επειδή η υπόθεση εισάγεται προς συζήτησιν κατόπιν της υπ' αριθμ. 2665/1993 προδικαστικής αποφάσεως του Τμήματος.

3. Επειδή εις το άρθρον 91 του ν. 1892/90 (Α 101) ορίζονται τα εξής: " Ο Υπουργός Πολιτισμού δύναται με απόφασή του, που δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, μετά γνώμη του Κεντρικού Αρχαιολογικού Συμβουλίου, να καθορίζει εντός των αρχαιολογικών χώρων που βρίσκονται εκτός των ορίων των νομίμως υφισταμένων οικισμών ζώνες, στις οποίες, κατά περίπτωση, θα απαγορεύεται παντελώς η δόμηση (ζώνη Α') ή θα επιτρέπεται (ζώνη Β') υπό όρους και περιορισμούς που ορίζονται από το Υπουργείο Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημόσιων Εργων κατά τις κείμενες πολεοδομικές διατάξεις, ύστερα από πρόταση του Υπουργού Πολιτισμού. Η διαδικασία της οριοθετήσεως των ζωνών και του καθορισμού των όρων και περιορισμών δόμησης, κατά τ' ανωτέρω, πρέπει να ολοκληρούται εντός εξαμήνου από της υποβολής της σχετικής προτάσεως από την αρμόδια Αρχαιολογική Εφορεία."

4. Επειδή εξ άλλου στο άρθρον 24 του Συντάγματος του 1975 ορίζονται τα εξής: "1. Η προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος αποτελεί υποχρέωσιν του Κράτους. Το Κράτος υποχρεούται να λαμβάνη ιδιαίτερα προληπτικά ή κατασταλτικά μέτρα προς διαφύλαξιν αυτού... 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." Δια των διατάξεων αυτών του Συντάγματος καθιερώνεται ειδικώς, το πρώτον ηυξημένη προστασία του πολιτιστικού περιβάλλοντος, ήτοι των μνημείων και λοιπών στοιχείων που προέρχονται από την ανθρώπινη δραστηριότητα και συνθέτουν την ιστορικήν

Όακαλλιτεχνικήν, τεχνολογικήν και εν γένει πολιτιστικήν κληρονομίαν της Χώρας. Η προστασία αυτή περιλαμβάνει αφενός μεν την εις το διηνεκές διατήρησιν των εν λόγω πολιτιστικών στοιχείων, αφετέρου δε τη δυνατότητα επιβολής γενικών περιορισμών ή ιδιαιτέρων μέτρων δια την αποφυγήν οιασδήποτε βλάβης, αλλοιώσεως ή υποβαθμίσεως του περιβάλλοντος τα μνημεία χώρου. Οι περιορισμοί αυτοί, ερειδόμενοι αποκλειστικά εις το άρθρον 24 του Συντάγματος δύνανται να έχουν καταρχήν ευρύτερον περιεχόμενον από τους γενικούς περιορισμούς της ιδιοκτησίας κατά το άρθρο 17 Συντάγματος, δημιουργούν όμως υποχρέωσιν αποζημιώσεως του θιγομένου ιδιοκτήτου κατά την παράγραφον 6 άρθρ. 24 Συντάγματος, όταν δεσμεύουν ουσιωδώς την ιδιοκτησίαν κατά τον προορισμόν της χάριν της προστασίας του πολιτιστικού περιβάλλοντος. Και ναι μεν προβλέπεται από την τελευταίαν συνταγματικήν διάταξιν η έκδοσις ειδικού νόμου, ο οποίος θα καθορίσει, μεταξύ άλλων, τον τρόπον και το είδος της αποζημιώσεως που δύναται να είναι και διάφορος από την ρύθμισιν του άρθρ. 17 Συντάγματος, αλλά, και όταν ελλείπει σχετική νομοθετική ρύθμισις, γεννάται ευθεία από το Σύνταγμα υποχρέωσις της Διοικήσεως να εξασφαλίσει τη διηνεκή προστασίαν του μνημείου και παραλλήλως την αποζημίωσιν του πληττομένου ιδιοκτήτου.

5. Επειδή η ανωτέρω διάταξις του άρθρου 91 του Ν. 1892/1990 προβλέπουσα τον δι' υπουργικής αποφάσεως καθορισμόν ζωνών απολύτου απαγορεύσεως της δομήσεως και υπό περιορισμούς δομήσεως προς προστασίαν αρχαιολογικών χώρων είναι σύμφωνος προς την συνταγματική ρύθμισιν της ηυξημένης προστασίας του πολιτιστικού περιβάλλοντος. Περαιτέρω εκ της σκοπουμένης υπό της διατάξεως ταύτης προστασίας των αρχαιολογικών χώρων συνάγεται δυνατότης επιβολής, κατ' εφαρμογήν αυτής, και περιορισμών εις πάσαν χρήσιν γης, εφ' όσον και καθ' ο μέτρον και η εν λόγω χρήσις δύναται να βλάψη τα αρχαία. Εφ' όσον δε, συνεπεία των περιορισμών τούτων επέρχεται ματαίωσις του πυρήνος του δικαιώματος της ιδιοκτησίας, παρέχεται εις τον θιγόμενον ιδιοκτήτην δικαίωμα αποζημιώσεως. Περαιτέρω η αξίωσις προς αποζημίωσιν γεννάται, κατά την έννοιαν του άρθρου 24 παρ. 6 Συντάγματος, ελλείψει ειδικής νομοθετικής ρυθμίσεως, από της παρόδου ευλόγου χρόνου από της επιβολής των περιοριστικών μέτρων, εφόσον βεβαίως ο ενδιαφερόμενος ιδιοκτήτης επιδιώξει με αίτησίν του προς την Διοίκησιν ή ευθέως προς το αρμόδιον διοικητικόν δικαστήριον την αποκατάστασιν της ζημίας, δια τον καθορισμόν της οποίας ληπτέα υπ' όψιν είναι η φύσις της εκτός του σχεδίου της πόλεως γης προωρισμένης προς γεωργικήν εκμετάλλευσιν. (ΣΕ 1517/1993).

6. Επειδή, εν προκειμένω, η προσβαλλομένη απόφαση εξεδόθη κατ' εφαρμογήν των προμνημονευθεισών διατάξεων του άρθρου 91 του Ν. 1892/90 προς τον σκοπόν, ως αναφέρει εις το προοίμιόν της, "της προστασίας του σημαντικότατου Αρχαιολογικού Χώρου των Δελφών και των μεμονωμένων αρχαιολογικών θέσεων που περιλαμβάνονται στο ευρύτερο Δελφικό Τοπίο". Δια της αποφάσεως ταύτης καθωρίσθη αφ' ενός μεν Ζώνη Α, αδόμητη, απολύτου προστασίας, αφ' ετέρου δε Ζώνη Β, όπου η δόμησις επιτρέπεται υπό όρους και περιορισμούς, οι οποίοι πρόκειται να καθορισθούν συμφώνως προς την υπό του άρθρ. 91 του ως άνω νόμου προβλεπόμενην διαδικασίαν. Η ρύθμισις αύτη, αποβλέπουσα εις την προστασίαν και διαφύλαξιν αρχαιολογικού χώρου υψίστης σημασίας, συμπεριλαμβανομένου μάλιστα εις τον κατάλογον των παγκοσμίων μνημείων της UNESCO (1987) δεν αντίκειται, κατά τα προεκτεθέντα, εις το άρθρον 17 του Συντάγματος, εφ' όσον πάντως διατηρείται, κατά τα προεκτεθέντα, το δικαίωμα των τυχόν θιγομένων ιδιοκτητών προς αποζημίωσιν, είναι δ' απορριπτέος ως αβάσιμος ο περί του αντιθέτου λόγος ακυρώσεως.

7. Επειδή ο κατά το άρθρον 91 του Ν. 1892/90 καθορισμός των ενδεδειγμένων εκάστοτε ζωνών προς προστασίαν συγκεκριμένου αρχαιολογικού χώρου αποτελεί, ως προς τούτο, τεχνικόν ζήτημα συναρτώμενον αμέσως προς τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά και την φυσιογνωμίαν εκάστου αρχαιολογικού χώρου, το είδος των ευρημάτων, τας ειδικάς συνθήκας, υφ' ας τελεί ούτος, και τας ανάγκας αυτού. Κατά συνέπειαν νομίμως ο καθορισμός ούτος αποτελεί αντικείμενον Υπουργικής αποφάσεως και όχι Π.Δ/τος, είναι δ' απορριπτέος ως αβάσιμος ο περί παραβάσεως του άρθρου 43 παρ.2 του Συντάγματος λόγος ακυρώσεως.

8. Επειδή η εξουσιοδοτική διάταξις του άρθρου 91 του Ν. 1892/90 είναι σαφής και ωρισμένην, διότι καθορίζει τόσον τον παρά του κατ' εξουσιοδότησιν ενεργούντος όργανου επιδιωκόμενον σκοπόν, ήτοι την προστασία αρχαιολογικού χώρου, όσον και τα προς επίτευξιν του σκοπού τούτου ληπτέα μέτρα, ήτοι τον καθορισμόν δύο κατηγοριών ζωνών πραστασίας, αδομήτου και με δόμησιν υπό περιορισμούς, αναθέτει δε εις την κανονιστικώς ενεργούσαν Διοίκησιν την περαιτέρω εξειδίκευσιν των μέτρων τούτων δια της επί τη βάσει επιστημονικών κριτηρίων χαράξεως των εν λόγω ζωνών κατά το εκάστοτε αναγκαίον προς επίτευξιν του ανωτέρω σκοπού μέτρον. Κατά συνέπειαν ο λόγος ακυρώσεως περί αοριστίας της εξουσιοδοτικής διατάξεως είναι απορριπτέος ως αβάσιμος.

9. Επειδή ο λόγος ακυρώσεως καθ' ον η εξουσιοδοτική διάταξη του άρθρου 91 του Ν. 1892/90, αναφερομένη πρωτίστως εις την προστασίαν του ατομικού δικαιώματος της ιδιοκτησίας, έδει να ψηφισθή από την Ολομέλειαν και όχι το Τμήμα Διακοπών της Βουλής, είναι απορριπτέος προεχόντως ως απαράδεκτος, διότι άπτεται των interna corporis.

10. Eπειδή ο λόγος ακυρώσεως, δια του οποίου προβάλλεται ότι ο δια της επιμάχου ρυθμίσεως καθορισμός των επιτρεπομένων εντός του περιφραγμένου αρχαιολογικού χώρου των Δελφών χρήσεων και εργασιών αντίκειται εις το άρθρον 24 του Συντάγματος, είναι απορριπτέος ως αβάσιμος, διότι η μεν εκτέλεσις εργασιών επιτρέπεται μόνον υπό τον όρον ότι αύται αποβλέπουν εις την προστασίαν, φύλαξιν και βελτίωσιν του αρχαιολογικού χώρου, αι δ' επιτρεπομέναι χρήσεις (αρχαιολογικόν μουσείον, χώροι Υγιεινής, αποθηκευτικοί χώροι, χώροι εξυπηρετήσεως επισκεπτών και προσωπικού (κυλικεία, αναψυκτήρια, πωλητήρια, αντλιοστάσια, εργαστήρια συντήρησης) προσιδιάζουν κατ' αρχήν εις αρχαιολογικούς χώρους, δεν προβάλλονται δε κατ' αυτών ειδικώτερα αιτιάσεις θεμελιούσαι παραβίασιν του άρθρου 24 του Συντάγματος.

11. Επειδή είναι απορριπτέος ως ερειδόμενος επί εσφαλμένης προϋποθέσεως ο λόγος ακυρώσεως, καθ' ον οι διατάξεις του ΚΝ 5351/1932 " περί αρχαιοτήτων" δεν δύνανται να αποτελέσουν νόμιμον έρεισμα δια την έκδοσιν της προσβαλλομένης αποφάσεως, διότι, κατά τα προεκτεθέντα, η απόφασις αύτη εξεδόθη επί τη βάσει των εξουσιοδοτικών διατάξεων του άρθρου 91 του Ν. 1892/1990 (Α' 101) οι οποίαι μνημονεύονται εις το προοίμιον του.

12. Επειδή η προσβαλλομένη απόφαση ερείδεται επί των εις το προοίμιον αυτής μνημονευομένων υπ' αριθμ. 20/1990, 37/1990 και 8/1991 γνωμοδοτήσεων του Κεντρικού Αρχαιολογικού Συμβουλίου, οι οποίαι αναφέρονται λεπτομερώς εις την επίμαχον ρύθμισιν, λαμβανόμεναι δ' εν συνδυασμώ προς σειράν ετέρων γνωμοδοτήσεων του Κ.Α.Σ. επί του θέματος της προστασίας του ευρυτέρου αρχαιολογικού χώρου Δελφών ως και των λοιπών στοιχείων του φακέλλου παρέχουν το αναγκαίον και επαρκές έρεισμα της προσβαλλομένης ρυθμίσεως. Επομένως είναι απορριπτέοι ως αβάσιμοι οι περί του αντιθέτου λόγοι ακυρώσεως.

13. Επειδή ο λόγος ακυρώσεως, καθ' ον ελλείπει εν προκειμένω η παρά του άρθρου 91 του Ν. 1892/90 απαιτούμενη πρότασις της αρμοδίας Αρχαιολογικής Εφορείας δια τον καθορισμόν των ζωνών προστασίας, είναι απορριπτέος ως ερειδόμενος επί εσφαλμένης προϋποθέσεως, διότι εις τον φάκελλον υφίσταται η οικεία υπ' αριθμ. Φ. 11/3/30.5.1989 πρότασις της ΙΕφορείας Προϊστορικών και Κλασσικών Αρχαιοτήτων Δελφών προς το Υπουργείον Πολιτισμού, η οποία καλύπτει το επίμαχον αντικείμενον διότι και αύτη αφορά εις τον καθορισμόν ζωνών προστασίας του αρχαιολογικού χώρου Δελφών.

14. Εξάλλου ο περαιτέρω προβαλλόμενος ισχυρισμός ότι εν πάση περιπτώσει η επίμαχος ρύθμισις παρά τον νόμον εθεσπίσθη μετά την πάροδον εξαμήνου από της υποβολής της ως άνω προτάσεως της Εφορείας Αρχαιοτήτων, είναι απορριπτέος ως αβάσιμος, διότι η υπό του άρθρου 91 του Ν. 1892/90 προβλεπομένη εξάμηνος προθεσμία δεν είναι αποκλειστική, αλλ' ενδεικτική, αποσκοπούσα εις την ταχυτέραν δυνατήν ολοκλήρωσιν της διαδικασίας καθορισμού ζωνών προστασίας αρχαιολογικών χώρων.

15. Επειδή η κατ' άρθρον 91 του Ν. 1892/90 έκδοσις αποφάσεως περί καθορισμού ζωνών προστασίας αρχαιολογικού χώρου δεν προϋποθέτει αναγκαίως την προηγουμένην κήρυξιν του χώρου ως αρχαιολογικού κατά τας διατάξεις του Κ.Ν. 5351/92 περί αρχαιοτήτων. Διότι, εκδιδομένη και αύτη παρά του Υπουργού Πολιτισμού μετά γνώμην του Κ.Α.Σ, δύναται να περιέχει εν ταυτώ την κήρυξιν του χώρου ως αρχαιολογικού και τον καθορισμόν των ζωνών προστασίας αυτού. Κατά συνέπειαν, ο λόγος ακυρώσεως δια του οποίου προβάλλεται παράλειψις προηγουμένης οριοθεσίας του αρχαιολογικού χώρου Δελφών είναι απορριπτέος ως ερειδόμενος επί εσφαλμένης προϋποθέσεως.

16. Επειδή ο λόγος ακυρώσεως περί αοριστίας της προσβαλλομένης αποφάσεως λόγω μη επακριβούς προσδιορισμού των ορίων και της εκτάσεως των ζωνών Α και Β είναι απορριπτέος ως αβάσιμος, διότι εκ του συνοδεύοντος την απόφασιν και συνδημοσιευθέντος εις την Εφημερίδα της Κυβερνήσεως διαγράμματος υπό κλίμακα 1:25.000 προκύπτει σαφώς η οριοθεσία των επίμαχων Ζωνών, ο δε περαιτέρω ειδικός προσδιορισμός των ιδιοκτησιών, αι οποίαι εμπίπτουν εις εκάστην Ζώνην, δεν αποτελεί αντικείμενον της παρούσης ρυθμίσεως, αλλά θέμα εφαρμογής αυτής επί του εδάφους.

17. Επειδή δια της προσβαλλομένης αποφάσεως καθορίζεται αφ' ενός μεν "1.α) Ζώνη Α, αδόμητη απολύτου προστασίας, που ορίζεται με διαγράμμιση και με το γράμμα Α στο συνημμένο τοπογραφικό διάγραμμα Φ.Χ.Σ.Υ.Σ. 1:25.000. Στη Ζώνη Α περιλαμβάνονται, εκτός της περιοχής που χαρακτηρίζεται στο Π.Δ. 85 με τον αρ.1 (ως περιοχή Απολύτου Προστασίας) και οι ακόλουθοι αρχαιολογικοί χώροι: 1...2...3...4...5... Για τη ζώνη Α ισχύουν όσα αναγράφονται στο άρθρο

2 παρ.Α1 Π.Δ.85 για τις περιοχές με αρ.1...", αφ' ετέρου δε "ΙΙ. Ζώνη Β: που περιβάλλει τη ζώνη Α και περιλαμβάνει όλες τις εντός των όριων της Τ.Ο.Ε. περιοχές, όπως έχουν οριοθετηθεί στο Π.Δ. 85. Η Ζώνη αυτή σημειώνεται στο συνημμένο τοπογραφικό διάγραμμα με την ένδειξη Β και πρόκειται για περιοχές όπου η Υπηρεσία μας επιτρέπει τη δόμηση με όρους και περιορισμούς οι οποίοι θα διατυπωθούν σε χωριστή υπουργική απόφαση και θα θεσμοθετηθούν βάσει των διατάξεων του Ν.1892/90 από το Υπουργείο Χωροταξίας, Οικισμού και Περιβάλλοντος."

Εκ του ως άνω παρατεθέντος κειμένου της προσβαλλομένης αποφάσεως προκύπτει σαφώς ότι τόσον τα όρια των Ζωνών Α και Β και οι εντός αυτών περιλαμβανόμεναι περιοχαί όσον και αι εις εκάστην Ζώνην επιτρεπόμεναι χρήσεις, όροι και περιορισμοί δομήσεως, καθορίζονται αυτοτελώς και κατά τρόπον σαφή και πλήρη δι' αυτής ταύτης της προσβαλλομένης αποφάσεως, η δε αναφορά εις το Π.Δ. 85, ως τούτου νοουμένου προφανώς του από 23.7/3.9.1985 Π.Δ/τος περί καθορισμού Ζωνών οικιστικού ελέγχου εις την ευρυτέραν περιοχήν Δελφών Ν. Φωκίδος και Ν. Βοιωτίας (ΦΕΚ 417 Δ') το οποίον ηκυρώθη δια της υπ' αριθμ.1068/1991 αποφάσεως του ΣτΕ, δεν αποτελεί παραπομπήν εις το κείμενον ετέρας ρυθμίσεως αλλά γίνεται ως εκ περισσού και είναι, ως εκ τούτου, άνευ εννόμου συνεπείας. 'Οθεν ο λόγος ακυρώσεως δια του οποίου προβάλλεται ότι η προσβαλλόμενη απόφαση είναι μη νόμιμος ως παραπέμπουσα εις το περιεχόμενον νομικώς ανυπάρκτου, καθ' ότι ακυρωθείσης διοικητικής πράξεως είναι απορριπτέος ως αβάσιμος.

18. Επειδή κατά ταύτα η υπό κρίσιν αίτησις δέον να απορριφθή.

Δ ι α τ α ύ τ α

Απορρίπτει την υπό κρίσιν αίτησιν.

Επιβάλλει εις βάρος του αιτούντος την δικαστική δαπάνην του Δημοσίου εις δρχ δεκατεσσάρων χιλιάδων (14.000).

Η διάσκεψη έγινε στην Αθήνα στις 22 Δεκεμβρίου 1993 και η απόφαση δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση της 8ης Ιουλίου 1994.

Ο Πρόεδρος του Ε' Τμήματος Ο Γραμματέας

Μ. Δεκλερής Β. Μαντζουράνης