Αριθμός 70/2017

ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ

ΤΜΗΜΑ Ε΄

Συνεδρίασε δημόσια στο ακροατήριό του στις 18 Δεκεμβρίου 2013, με την εξής σύνθεση: Χρ. Ράμμος, Σύμβουλος της Επικρατείας, Προεδρεύων, σε αναπλήρωση της Προέδρου του Τμήματος και του αναπληρωτή της Αντιπροέδρου, που είχαν κώλυμα, Θ. Αραβάνης, Χρ. Ντουχάνης, Σύμβουλοι, Ελ. Μουργιά, Μ. Μπαμπίλη, Πάρεδροι. Γραμματέας η Ειρ. Δασκαλάκη.

Για να δικάσει την από 21 Ιουλίου 2008 αίτηση:

των: 1[...], κατοίκου [...], ο οποίος απεβίωσε και τη δίκη συνεχίζει ο κληρονόμος του και ήδη αιτών [...], και 2. [...], κατοίκου [...], ο οποίος παρέστη με τη δικηγόρο Αναστασία Καλαμπόγια (Α.Μ. 2556 Δ.Σ. Πειραιώς), που τη διόρισε με πληρεξούσιο,

κατά του Υπουργού Πολιτισμού, ο οποίος παρέστη με την Ευθυμία Γκαράνη, Πάρεδρο του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους.

Με την αίτηση αυτή επιδιώκεται να ακυρωθεί η υπ' αριθ. ΥΠΠΟ/ ΓΔΑΠΚ/ΑΡΧ/Α1/Φ21/29435/1338/28.5.2008 πράξη της Γενικής Διεύθυνσης Αρχαιοτήτων και Πολιτιστικής Κληρονομιάς του Υπουργείου Πολιτισμού και κάθε άλλη σχετική πράξη ή παράλειψη της Διοικήσεως.

Η εκδίκαση άρχισε με την ανάγνωση της εκθέσεως του εισηγητή, Συμβούλου Θ. Αραβάνη.

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 την αντιπρόσωπο του Υπουργού, η οποία 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 Ν ό μ ο

1. Επειδή, για την άσκηση της κρινόμενης αιτήσεως καταβλήθηκε το νόμιμο παράβολο (1041701/2008 γραμμάτιο παραβόλου).

2. Επειδή, με την αίτηση αυτή οι αιτούντες, φερόμενοι ως κύριοι εξ αδιαιρέτου της νησίδας "Οικονόμου", η οποία ευρίσκεται στο βορειοανατολικό άκρο του κόλπου της Νάουσας της νήσου Πάρου του Ν. Κυκλάδων και έχει κηρυχθεί ζώνη Α΄ απολύτου προστασίας (αδόμητη) με την απόφαση ΥΠΠΟ/ΓΔΑ/ΑΡΧ/Α1/Φ21/30758/1878/18.6.2001 (Β΄ 848) του Υπουργού Πολιτισμού, ζητούν την ακύρωση της πράξεως ΥΠΠΟ/ ΓΔΑΠΚ/ΑΡΧ/Α1/Φ21/29435/1338/28.5.2008 της Γενικής Διευθύντριας Αρχαιοτήτων του Υπουργείου Πολιτισμού. Με την πράξη αυτή απερρίφθη η 1033/30.1.2008 αίτησή τους με την οποία ζήτησαν την ανάκληση της ανωτέρω υπουργικής αποφάσεως, άλλως την αναοριοθέτηση της ζώνης Α΄ απολύτου προστασίας, προκειμένου να αποδεσμευθεί η ιδιοκτησία τους.

3. Επειδή, ο πρώτος αιτών απεβίωσε την 11.4.2011, ήτοι μετά την άσκηση της κρινόμενης αιτήσεως (βλ. απόσπασμα της 44/τ. Ζ΄/12.4.2011 ληξιαρχικής πράξεως θανάτου της ληξιάρχου Πάρου), την δε δίκη συνεχίζει ο δεύτερος αιτών, υιός και κληρονόμος του πρώτου αιτούντος (βλ. 12.472/5.3.2013 δήλωση αποδοχής κληρονομίας ενώπιον της συμβολαιογράφου Πάρου Ευρυδίκης Τσάση).

4. Επειδή, όπως έχει κριθεί, με τις διατάξεις του άρθρου 24 παράγρ. 1 και 6 του Συντάγματος καθιερώνεται η προστασία του πολιτιστικού περιβάλλοντος, δηλαδή 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 αφ' ενός μεν τη διατήρηση στο διηνεκές των εν λόγω πολιτιστικών στοιχείων, αφ' ετέρου δε τη δυνατότητα επιβολής γενικών περιορισμών ή ιδιαίτερων μέτρων για την αποφυγή οποιασδήποτε βλάβης, αλλοίωσης ή υποβάθμισης του περιβάλλοντος τα μνημεία χώρου. Οι περιορισμοί αυτοί, που ερείδονται αποκλειστικά στο άρθρο 24 του Συντάγματος, μπορούν να έχουν ευρύτερο περιεχόμενο από τους γενικούς περιορισμούς της ιδιοκτησίας κατά το άρθρο 17 του Συντάγματος, δημιουργούν δε υποχρέωση αποζημιώσεως του θιγόμενου ιδιοκτήτη κατά το άρθρο 24 παρ. 6 του Συντάγματος όταν δεσμεύουν ουσιωδώς την ιδιοκτησία κατά τον προορισμό της χάριν της προστασίας του πολιτιστικού περιβάλλοντος, ανεξαρτήτως αν έχει εκδοθεί ο προβλεπόμενος από την τελευταία αυτή διάταξη ειδικός νόμος (ΣΕ 3146/1986 Ολομ., 4151/2011 7μ., 323/2009 κ.ά.). Η ως άνω αποζημίωση δεν μπορεί να υπερβαίνει την πλήρη αξία του ακινήτου, διότι η δυνατότητα, έστω και περιορισμένης χρήσεως και καρπώσεως αυτού, παραμένει, κατ' αρχήν, στον θιγόμενο ιδιοκτήτη (ΣΕ 2165/2013 7μ. κ.ά.). Η απαίτηση του ιδιοκτήτη για αποζημίωση λόγω της επιβολής των ανωτέρω περιοριστικών μέτρων δύναται να θεμελιωθεί με επίκληση του συγκεκριμένου τρόπου εκμεταλλεύσεως του ακινήτου που δεσμεύεται, σύμφωνα με την κατά προορισμό χρήση του, κατά τρόπο ώστε να καθίσταται δυνατός ο προσδιορισμός της μειώσεως της αξίας του από την επιβολή των περιοριστικών μέτρων (ΣΕ 1225/2011, 1920/2007, 3009/2006), τελεί δε υπό την αυτονόητη προϋπόθεση ότι το επιβαλλόμενο βάρος υπερβαίνει το εύλογο όριο ανοχής και αλληλεγγύης, το οποίο δικαιούται να αξιώνει το Κράτος από το σύνολο των πολιτών ή ορισμένη μερίδα τους, σύμφωνα με το άρθρο 25 παρ. 4 του Συντάγματος και εν όψει του κατά το άρθρο 17 παρ. 1 κοινωνικού περιεχομένου της ιδιοκτησίας, μεταβάλλεται δηλαδή σε θυσία ελαχίστων κατά παράβαση του άρθρου 4 παρ. 5 του Συντάγματος (πρβλ. ΣΕ 225/2013, 4846/2012 κ.ά.).

5. Επειδή, περαιτέρω, από το συνδυασμό των διατάξεων των άρθρων 24 και 17 του Συντάγματος προκύπτει ότι τα εμπράγματα δικαιώματα, όπως είναι η κυριότητα, προστατεύονται στο πλαίσιο του προορισμού του ακινήτου· ο προορισμός αυτός περιλαμβάνει το φάσμα των επιτρεπτών χρήσεών του, οι οποίες καθορίζονται είτε απευθείας από συνταγματικές διατάξεις, είτε από τον νομοθέτη ή, κατ' εξουσιοδότησή του, από την κανονιστικώς δρώσα Διοίκηση. Τα ακίνητα διαχωρίζονται, ανάλογα με τον προορισμό τους, σε ευρισκόμενα εντός και εκτός οικιστικών περιοχών. Οι οικιστικές περιοχές καθορίζονται βάσει της χωροταξικής και πολεοδομικής νομοθεσίας, τα δε εντός αυτών ακίνητα προορίζονται να δομηθούν σύμφωνα με τους ισχύοντες σε κάθε περιοχή κανόνες. Τα εκτός οικιστικών περιοχών ακίνητα, εφ' όσον δεν προστατεύονται πληρέστερα, όπως τα δάση ή οι αρχαιολογικοί χώροι, προορίζονται, κατ' αρχήν, για γεωργική ή άλλη σχετική εκμετάλλευση, είναι όμως, κατ' εξαίρεση, δυνατόν να δομηθούν, εφόσον τούτο επιτρέπεται από το νόμο, υπό αυστηρότερες προϋποθέσεις σε σχέση με τις προϋποθέσεις δόμησης εντός των οικιστικών περιοχών (ΣΕ 2034-2036/2011 Ολ. κ.ά.). Το τελευταίο στοιχείο επηρεάζει μειωτικά την αξία τους (ΣΕ 2165/2013 7μ., 2128/2014).

6. Επειδή, εξ άλλου, κατά το άρθρο 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της Ευρωπαϊκής Συμβάσεως των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ), που κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν.δ. 53/1974 (Α΄ 256), «Παν φυσικόν ή νομικόν πρόσωπον δικαιούται σεβασμού της περιουσίας του. Ουδείς δύναται να στερηθή της ιδιοκτησίας αυτού ειμή διά λόγους δημοσίας ωφελείας και υπό τους προβλεπόμενους υπό του νόμου και των γενικών αρχών του διεθνούς δικαίου όρους. Αι προαναφερόμεναι διατάξεις δεν θίγουσι το δικαίωμα παντός Κράτους όπως θέση εν ισχύι Νόμους ους ήθελε κρίνει αναγκαίον προς ρύθμισιν της χρήσεως αγαθών συμφώνως προς το δημόσιον συμφέρον ή προς εξασφάλισιν της καταβολής φόρων ή άλλων εισφορών ή προστίμων». Οι δύο τελευταίες διατάξεις, οι οποίες προβλέπουν περιπτώσεις επεμβάσεως στο δικαίωμα της αδιατάρακτης χρήσεως και καρπώσεως της περιουσίας, πρέπει να ερμηνεύονται εν όψει του γενικού κανόνα ο οποίος διατυπώνεται στην πρώτη διάταξη. Επομένως, σε κάθε περίπτωση επεμβάσεως στην περιουσία ενός προσώπου πρέπει να εξασφαλίζεται δίκαιη ισορροπία μεταξύ των απαιτήσεων του γενικού συμφέροντος του κοινωνικού συνόλου, αφ' ενός και των απαιτήσεων για την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων του προσώπου, αφ' ετέρου. Για τη στάθμιση αυτή λαμβάνεται υπ' όψη, μεταξύ άλλων στοιχείων, και η τυχόν αναγνώριση δικαιώματος αποζημιώσεως του θιγομένου (ΕΔΔΑ 23.9.1982 Sporrong και Lönnroth κατά Σουηδίας ιδίως σκέψεις 69-74, ΣΕ 2034-2036/2011 Ολομ.). Ειδικότερα, η θεμιτή επιδίωξη της προστασίας του πολιτιστικού περιβάλλοντος με επιβολή περιορισμών στη χρήση των ακινήτων δεν απαλλάσσει το Κράτος από την υποχρέωσή του να αποζημιώσει τον θιγόμενο ιδιοκτήτη, το ακίνητο του οποίου κατά τον χρόνο κτήσεως του δεν υπέκειτο στους περιορισμούς αυτούς, για την ουσιώδη και υπερβαίνουσα το εκάστοτε προσήκον μέτρο στέρηση ορισμένων από τις νόμιμες χρήσεις που προβλέπονταν για το ακίνητο αυτό πριν από την επιβολή των περιορισμών (ΕΔΔΑ 6.12.2007 ΖΑΝΤΕ - Μαραθονήσι ΑΕ κατά Ελλάδος ιδίως σκέψεις 49 επ., 21.2.2008 Ανώνυμη Τουριστική Εταιρεία Ξενοδοχεία Κρήτης κατά Ελλάδος, σκ. 42 επ., 3.5.2011 Παραθεριστικός Οικοδομικός Συνεταιρισμός Στεγάσεως Υπαλλήλων Τραπέζης της Ελλάδος κατά Ελλάδος, σκ. 48 επ., 19.7.2011 Βάρφης κατά Ελλάδος, σκ. 29 επ., ΣΕ 4926/2013, 2707/2009). Τέλος, σύμφωνα με τις προστατευτικές της ιδιοκτησίας διατάξεις του άρθρου 17 του Συντάγματος και του άρθρου 1 του 1ου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της Ευρωπαϊκής Συμβάσεως Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, μόνο το γεγονός ότι το δεσμευόμενο ακίνητο ευρίσκεται σε περιοχή εκτός σχεδίου πόλεως δεν δημιουργεί, σε σχέση με την αναγνώριση αξιώσεως προς αποζημίωση, αμάχητο τεκμήριο ότι η κατά προορισμό χρήση του περιορίζεται στην αγροτική, κτηνοτροφική ή δασοπονική εκμετάλλευση, δεν αποκλείεται δε και στην περίπτωση αυτή, εφ' όσον η οικιστική εκμετάλλευση του ακινήτου ήταν επιτρεπτή κατά τους όρους του νομοθετικού καθεστώτος που εγκύρως ίσχυε στην περιοχή πριν την επιβολή απαγορεύσεων δομήσεως για λόγους προστασίας του πολιτιστικού περιβάλλοντος, να ανακύπτει υπό τις ιδιαίτερες περιστάσεις που συντρέχουν σε ορισμένη υπόθεση, υποχρέωση προς αποζημίωση λόγω των απαγορεύσεων αυτών (βλ. Ε.Δ.Δ.Α. 11.12.2008, Θεοδωράκης κλπ. κατά Ελλάδος, 6.12.2007 ΖΑΝΤΕ - Μαραθονήσι κατά Ελλάδος, ΣΕ 3419/2011 7μ., 1225/2011).

7. Επειδή, στο άρθρο 91 του ν. 1892/1990 (Α΄ 101), που αποδίδεται στο άρθρο 184 του Κώδικα Βασικής Πολεοδομικής Νομοθεσίας, π.δ. της 14-27.7.1999 (Δ΄ 580), ορίζεται ότι: «Ο Υπουργός Πολιτισμού δύναται με απόφαση 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 Δημοσίων Έργων 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 υπηρεσία». Η ανωτέρω διάταξη, που προβλέπει τον καθορισμό με υπουργική απόφαση ζωνών απόλυτης απαγορεύσεως της δομήσεως και δομήσεως υπό περιορισμούς προς προστασίαν αρχαιολογικών χώρων, είναι σύμφωνη προς τη συνταγματικώς επιβαλλόμενη αυξημένη προστασία του πολιτιστικού περιβάλλοντος. Περαιτέρω, από την επιδιωκόμενη με τη διάταξη αυτή προστασία των αρχαιολογικών χώρων συνάγεται δυνατότητα επιβολής, κατ' εφαρμογήν αυτής, απαγορεύσεων και περιορισμών για οποιαδήποτε άλλη χρήση γης, μεταξύ των οποίων και η γεωργική εκμετάλλευση, εφ' όσον και κατά το μέτρο που η εν λόγω εκμετάλλευση δύναται να βλάψει αρχαία μνημεία ή άλλα στοιχεία της πολιτιστικής κληρονομιάς. Όταν δε με την επιβολή των περιορισμών αυτών θίγεται ο πυρήνας του δικαιώματος της ιδιοκτησίας, ο θιγόμενος ιδιοκτήτης έχει δικαίωμα αποζημιώσεως. Ειδικότερα, όπως είχε γίνει δεκτό υπό το ανωτέρω, προ του ν. 3028/2002 καθεστώς, ελλείψει ειδικής νομοθετικής ρυθμίσεως η κατά τα ανωτέρω αξίωση για αποζημίωση γεννάται, κατά την έννοια του άρθρου 24 παρ. 6 του Συντάγματος, από της παρόδου ευλόγου χρόνου από την επιβολή των περιοριστικών μέτρων, εφ' όσον ο ενδιαφερόμενος επιδιώξει με αίτησή του προς τη Διοίκηση ή ευθέως προς το αρμόδιο διοικητικό δικαστήριο την αποκατάσταση της ζημίας (ΣΕ 3146/1986, 2801/1991 Ολομ., 2725/1997, 784/1999, 2876, 3627/2004, 982, 3000/2005, 3419/2011 7μ.).

8. Επειδή, η προστασία του πολιτιστικού περιβάλλοντος ήδη οργανώνεται και εξειδικεύεται με τις διατάξεις του ν. 3028/2002 (Α΄ 153), σε εκτέλεση των πιο πάνω συνταγματικών διατάξεων. Ο νόμος αυτός ορίζει μεταξύ άλλων τα εξής: Άρθρο 2 περ. γ΄: «Ως αρχαιολογικοί χώροι νοούνται εκτάσεις στην ξηρά ή στη θάλασσα ή στις λίμνες ή στους ποταμούς, οι οποίες περιέχουν ή στις οποίες υπάρχουν ενδείξεις ότι περιέχονται αρχαία μνημεία ή αποτέλεσαν ή υπάρχουν ενδείξεις ότι αποτέλεσαν από αρχαιοτάτους χρόνους έως και το 1830 μνημειακά, οικιστικά ή ταφικά σύνολα. Οι αρχαιολογικοί χώροι περιλαμβάνουν και το απαραίτητο ελεύθερο περιβάλλον που επιτρέπει στα σωζόμενα μνημεία να συντίθενται σε ιστορική, αισθητική και λειτουργική ενότητα». Άρθρο 10: «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 […] 4. Για κάθε εργασία, επέμβαση ή αλλαγή χρήσης σε ακίνητα μνημεία, ακόμη και αν δεν επέρχεται κάποια από τις συνέπειες της παραγράφου 1 σε αυτά, απαιτείται έγκριση που χορηγείται με απόφαση του Υπουργού Πολιτισμού ύστερα από γνώμη του Συμβουλίου […]». Άρθρο 12: «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. ... 4. Οι διατάξεις των παραγράφων 1 έως 6 του άρθρου 10 εφαρμόζονται αναλόγως και για τους αρχαιολογικούς χώρους. ...». Άρθρο 35: «Ως αρχαιολογική έρευνα πεδίου νοείται η έρευνα του εδάφους, του υπεδάφους, του βυθού της θάλασσας ή του πυθμένα λιμνών ή ποταμών που έχει ως σκοπό τον εντοπισμό ή την αποκάλυψη αρχαίων μνημείων, είτε αυτή συνίσταται σε ανασκαφή, χερσαία ή ενάλια, είτε σε επιφανειακή έρευνα είτε σε επιστημονική έρευνα που διενεργείται με γεωφυσικές ή άλλες μεθόδους». Άρθρο 13: «1. Στους χερσαίους αρχαιολογικούς χώρους που βρίσκονται εκτός σχεδίου πόλεως ή εκτός ορίων νομίμως υφισταμένων οικισμών, η άσκηση γεωργίας, κτηνοτροφίας, θήρας ή άλλων συναφών δραστηριοτήτων, καθώς και η οικοδομική δραστηριότητα είναι δυνατή μετά από άδεια, που χορηγείται με απόφαση του Υπουργού Πολιτισμού ύστερα από γνώμη του Συμβουλίου. Οι όροι άσκησης γεωργίας, κτηνοτροφίας, θήρας ή άλλων συναφών δραστηριοτήτων μπορεί να τίθενται και κανονιστικά με απόφαση του Υπουργού Πολιτισμού. 2. Με απόφαση του Υπουργού Πολιτισμού, … είναι δυνατόν να καθορίζεται μέσα στους χώρους της προηγούμενης παραγράφου περιοχή στην οποία απαγορεύεται παντελώς η δόμηση (Ζώνη Προστασίας Α΄). Στην περιοχή αυτή μπορεί να επιτρέπεται με ειδικά αιτιολογημένη απόφαση του Υπουργού Πολιτισμού, ύστερα από γνώμη του Συμβουλίου, μόνο η κατασκευή κτισμάτων ή προσθηκών σε υπάρχοντα κτίρια που είναι αναγκαία για την ανάδειξη των μνημείων ή χώρων καθώς και για την εξυπηρέτηση της χρήσης τους… Με απόφαση του Υπουργού Πολιτισμού, η οποία εκδίδεται ύστερα από γνώμη του Συμβουλίου και η οποία διατυπώνεται ύστερα από την πραγματοποίηση αυτοψίας από μέλη του ή επιτροπή που ορίζεται από αυτό, συνοδεύεται από σχετικό διάγραμμα και δημοσιεύεται μαζί με αυτό στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, είναι δυνατόν να καθορίζεται μέσα τους χώρους της παραγράφου 1, εάν είναι εκτεταμένοι, περιοχή σε μέρος ή στο σύνολο της οποίας θα ισχύουν, δυνάμει της κοινής απόφασης του επόμενου εδαφίου, ειδικές ρυθμίσεις ως προς τους όρους δόμησης ή τις χρήσεις γης ή τις επιτρεπόμενες δραστηριότητες ή και όλους τους πιο πάνω περιορισμούς (Ζώνη Προστασίας Β΄). Με κοινή απόφαση του Υπουργού Πολιτισμού και του κατά περίπτωση αρμόδιου Υπουργού, που εκδίδεται ύστερα από γνώμη των οικείων γνωμοδοτικών οργάνων, καθορίζονται στη συνέχεια οι ειδικοί όροι δόμησης, οι χρήσεις γης, οι επιτρεπόμενες δραστηριότητες, καθώς και η δυνατότητα και οι προϋποθέσεις συνέχισης της λειτουργίας υφιστάμενων νόμιμων δραστηριοτήτων… 3. Τα όρια των ζωνών προστασίας μπορεί να ανακαθορίζονται με την ίδια διαδικασία με βάση τα δεδομένα της αρχαιολογικής έρευνας και τις συνθήκες προστασίας των αρχαιολογικών χώρων ή μνημείων». Άρθρο 73 παρ. 10: «Πολιτιστικά αγαθά που έχουν χαρακτηρισθεί ως προστατευόμενα σύμφωνα με τις διατάξεις της προϊσχύουσας νομοθεσίας προστατεύονται στο εξής κατά τις διατάξεις του παρόντος νόμου. Πολιτιστικά αγαθά που έχουν ήδη χαρακτηρισθεί κατά κατηγορίες χαρακτηρίζονται εκ νέου σύμφωνα με τη διαδικασία και υπό τις προϋποθέσεις που προβλέπονται από τις διατάξεις του παρόντος νόμου. Έως τότε προστατεύονται σύμφωνα με τις διατάξεις του παρόντος νόμου που εφαρμόζονται αναλόγως».

9. Επειδή, από το συνδυασμό των ανωτέρω διατάξεων προκύπτει ότι η έκταση των χερσαίων αρχαιολογικών χώρων της παραγράφου 1 του άρθρου 13 του ν. 3028/2002 υπόκειται σε καθεστώς ιδιαίτερης προστασίας. Εν όψει και της σχετικής συνταγματικής επιταγής, ο νομοθέτης οργανώνει το καθεστώς προστασίας κατά τρόπο ώστε να εξασφαλίζεται η διατήρηση αναλλοίωτων των μνημειακών, οικιστικών ή ταφικών συνόλων που περιλαμβάνουν οι αρχαιολογικοί χώροι, περαιτέρω δε να δημιουργούνται οι προϋποθέσεις για την ανάδειξη των συνόλων αυτών, με τη πρόβλεψη ελεύθερων χώρων πέριξ των μνημείων, η οποία κατατείνει στη σύνθεση της αναγκαίας ιστορικής, αισθητικής και λειτουργικής ενότητάς τους και στην αποτελεσματική προστασία τους. Με τις διατάξεις αυτές παρέχεται στη Διοίκηση η δυνατότητα να διαβαθμίζει την προστασία των αρχαιολογικών χώρων, ιδιαίτερα όταν αυτοί είναι εκτεταμένοι, κατά ζώνες. Στην πρώτη ζώνη μπορεί να θεσπίζεται απόλυτη, κατ' αρχήν, απαγόρευση της δομήσεως (Ζώνη Προστασίας Α΄), ενώ στη δεύτερη μπορεί να θεσπίζονται ειδικοί όροι δομήσεως και περιορισμοί στις χρήσεις γης (Ζώνη Προστασίας Β΄) (βλ. ΣΕ 2403/2009). Κατά την έννοια δε του άρθρου 13 παράγρ. 3 ο ανακαθορισμός των ορίων ζώνης προστασίας αρχαιολογικού χώρου διενεργείται, με την ίδια διαδικασία που προβλέπεται για τον κατ' αρχήν καθορισμό, εφ' όσον τούτο υπαγορεύεται από τα δεδομένα της αρχαιολογικής έρευνας ή για λόγους προστασίας των αρχαιολογικών χώρων ή μνημείων ή αν η αρχική πράξη καθορισμού εξεδόθη κατά πλάνη περί τα πράγματα. Αν δε η Διοίκηση, μετά τον καθορισμό Ζώνης Α΄ απολύτου προστασίας, με πράξη που εξεδόθη κατ' άρθρο 91 ν. 1892/1990 ή 13 του ν. 3028/2002, προβεί σε νέα έρευνα σε σχέση με πραγματικά δεδομένα κρίσιμα κατά νόμο για τον καθορισμό ή ανακαθορισμό της ζώνης, η απόφαση που εκδίδεται μετά το πέρας της έρευνας αυτής είναι εκτελεστή και προσβάλλεται παραδεκτώς με αίτηση ακυρώσεως (πρβλ. ΣΕ 3894/2004, 1432/2002).

10. Επειδή, εξ άλλου, ο ν. 3028/2002 απέβλεψε, όπως προκύπτει από την οικεία εισηγητική έκθεση, στην ικανοποίηση, μεταξύ άλλων, της ανάγκης εισαγωγής ενιαίας και συστηματικής νομοθεσίας για την προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς, στην αντιμετώπιση του «κλίματος αντίθεσης» μεταξύ της προστασίας της πολιτιστικής κληρονομιάς και των ιδιωτικών συμφερόντων, στην εξεύρεση λύσεων προστασίας με τη συνεργασία και τη συναίνεση των ιδιωτών, στη θέσπιση ενιαίων κανόνων για την επιβολή περιορισμών στο δικαίωμα της ιδιοκτησίας για λόγους προστασίας των μνημείων και των χώρων, στην εισαγωγή κανόνων για την ένταξη των μνημείων στον χώρο και την προστασία του περιβάλλοντός τους, καθώς και στην εξειδίκευση του γενικού κανόνα ότι η ιδιοκτησία και τα συναφή δικαιώματα ασκούνται κατά τρόπο που συνάδει με την προστασία των μνημείων. Περαιτέρω, στην αιτιολογική αυτή έκθεση αναφέρεται ότι αν «οι χρήστες ακινήτων υφίστανται περιορισμό ή στέρηση της χρήσης ακινήτου κατά τον προορισμό του, καταβάλλεται αποζημίωση, το ύψος της οποίας θα ποικίλλει ανάλογα με την έκθεση, την ένταση, και τη χρονική διάρκεια του περιορισμού ή της στέρησης. … Επειδή όμως ο οποιασδήποτε έκτασης, έντασης ή χρονικής διάρκειας περιορισμός ή στέρηση της χρήσης του ακινήτου δεν πρέπει να καταστεί επένδυση του ιδιοκτήτη του, με συνέπεια να εισπράξει υπό μορφή αποζημίωσης αξία μεγαλύτερη εκείνης του επιβαρυμένου ακινήτου του, η Διοίκηση προβαίνει στην απαλλοτρίωσή του εάν το ποσό που έχει καταβληθεί ή προβλέπεται ότι θα καταβληθεί ως αποζημίωση προσεγγίζει και κατά μείζονα λόγο θα υπερβεί την αξία του…». Στο πλαίσιο αυτών των επιδιώξεων, στον ν. 3028/2002 ορίζονται τα εξής: Άρθρο 13: «3. ... Ακίνητα, στα οποία υπάρχουν ορατά αρχαία και εντάσσονται σε Ζώνη Προστασίας Α΄, απαλλοτριώνονται εάν εμπίπτουν στην παρ. 3 του άρθρου 19». Άρθρο 17: «2. Ο καθορισμός χώρου σε περιοχή εκτός σχεδίου πόλεως ή νομίμως υφιστάμενων οικισμών ως ζώνης Α΄ συνεπάγεται την αναγκαστική απαλλοτρίωσή του αν αναιρείται η κατά προορισμό χρήση του». Περαιτέρω, στο τέταρτο τμήμα του δευτέρου κεφαλαίου του ίδιου νόμου (άρθρα 18-19), υπό τον τίτλο «Απαλλοτριώσεις – Στέρηση χρήσεως» ορίζονται τα εξής: Άρθρο 18: «1. Το Δημόσιο μπορεί να προβαίνει με κοινή απόφαση των Υπουργών Οικονομίας και Οικονομικών και Πολιτισμού, ύστερα από γνώμη του Συμβουλίου, είτε στην ολική ή τη μερική απαλλοτρίωση είτε στην απευθείας εξαγορά μνημείου ή οποιουδήποτε ακινήτου μέσα στο οποίο υπάρχουν μνημεία, καθώς και παρακείμενων ακινήτων ή μνημείων, εάν αυτό κρίνεται απαραίτητο για την προστασία των μνημείων. 2. Με όμοια απόφαση, που εκδίδεται με την ίδια διαδικασία, είναι δυνατή είτε η ολική ή μερική απαλλοτρίωση είτε η απευθείας εξαγορά ακινήτου, εάν αυτό κρίνεται απαραίτητο για την προστασία αρχαιολογικών χώρων ή ιστορικών τόπων ή για τη διενέργεια ανασκαφών. Η εξαγορά γίνεται κατά τη διαδικασία του άρθρου 2 του Ν. 2882/2001, στη δε επιτροπή του άρθρου 15 του ίδιου νόμου μετέχει αντί του εμπειρογνώμονα, υπάλληλος της Υπηρεσίας στην περίπτωση που πρέπει να εκτιμηθεί η αξία μνημείου… 4. Η απαλλοτρίωση ή η απευθείας εξαγορά γίνεται υπέρ του Δημοσίου με δαπάνες αυτού ή άλλου νομικού ή φυσικού προσώπου. … 6. Η εισήγηση της Υπηρεσίας για ολική ή μερική απαλλοτρίωση ή απευθείας εξαγορά ακινήτου περιλαμβάνει την αιτιολογημένη απόρριψη άλλων λύσεων προστασίας των μνημείων, αρχαιολογικών χώρων ή ιστορικών τόπων, καθώς και τις βασικές κατευθύνσεις για τον τρόπο διατήρησης και ανάδειξής τους μέσα στο προς απαλλοτρίωση ακίνητο». Άρθρο 19: «1. Για την προστασία μνημείων, αρχαιολογικών χώρων ή ιστορικών τόπων, ή για τη διενέργεια ανασκαφών ο Υπουργός Πολιτισμού μπορεί να επιβάλλει προσωρινή η οριστική στέρηση ή περιορισμό της χρήσης ακινήτου. 2. Σε περίπτωση ουσιώδους προσωρινού περιορισμού ή ουσιώδους προσωρινής στέρησης της κατά προορισμό χρήσης του όλου ακινήτου, καταβάλλεται αποζημίωση, η οποία υπολογίζεται με βάση τη μέση κατά προορισμό απόδοση του ακινήτου πριν τον περιορισμό ή τη στέρηση της χρήσης, λαμβανομένης υπόψη και της ιδιότητας του ακινήτου ως μνημείου, εφόσον αυτή συντρέχει. 3. Σε περίπτωση ουσιώδους οριστικού περιορισμού ή οριστικής στέρησης της κατά προορισμό χρήσης του όλου ακινήτου καταβάλλεται πλήρης αποζημίωση. Και στην περίπτωση αυτή λαμβάνεται υπόψη η ιδιότητα του ακινήτου ως μνημείου, εφόσον αυτή συντρέχει. 4. … 5. Σε περίπτωση ουσιώδους οριστικού περιορισμού ή οριστικής στέρησης της κατά προορισμό χρήσης τμήματος του ακινήτου, που απαιτείται για την προστασία του μνημείου, η αποζημίωση καταβάλλεται για το τμήμα αυτό, μόνο εάν ο περιορισμός ή η στέρηση δεν επιφέρει ουσιώδη οριστικό περιορισμό ή οριστική στέρηση της κατά προορισμό χρήσης του όλου ακινήτου, οπότε καταβάλλεται η αποζημίωση που προβλέπεται στην παράγραφο 3. 6. Με απόφαση του Υπουργού Πολιτισμού, που εκδίδεται ύστερα από γνώμη επιτροπής διαπιστώνεται εάν συντρέχει περίπτωση καταβολής αποζημίωσης κατά τις παραγράφους 1 έως 5, καθώς και το ύψος της. Με κοινή απόφαση των Υπουργών Οικονομίας και Οικονομικών και Πολιτισμού καθορίζεται η συγκρότηση και οι αρμοδιότητες της επιτροπής, η διαδικασία κατά την οποία γνωμοδοτεί, τα στοιχεία που λαμβάνει υπόψη, το είδος και ο τρόπος καταβολής της αποζημίωσης και κάθε άλλη σχετική λεπτομέρεια. 7. Σε περίπτωση κατά την οποία το ποσό που έχει ή προβλέπεται να καταβληθεί ως αποζημίωση λόγω στέρησης ή περιορισμού χρήσης ακινήτου προσεγγίζει την αξία του ακινήτου τότε αυτό κηρύσσεται απαλλοτριωτέο». Κατ' εξουσιοδότηση της παρ. 6 του ως άνω άρθρου 19 εκδόθηκε η κοινή απόφαση ΥΠΠΟ/ ΓΝΟΣ/9130/26.2.2003 των Υπουργών Οικονομίας και Οικονομικών και Πολιτισμού «Σύσταση Επιτροπής του άρθρου 19 παρ. 6 του Ν. 3028/2002» (Β΄ 229), στην παρ. 4 του άρθρου μόνου της οποίας προβλέπονται, μεταξύ άλλων, τα εξής: «… 4. Για την έκδοση της γνωμοδότησης της Επιτροπής λαμβάνονται υπόψη: (α) Ο περιορισμός ή η στέρηση της κατά προορισμό νόμιμης χρήσης του όλου ή τμήματος ενός εκτός σχεδίου κειμένου ακινήτου, όταν είναι ουσιώδης, ήτοι όταν συνεπεία αυτού επέρχεται εκμηδένιση της εκμεταλλεύσεως του ακινήτου ή ουσιωδώς μειούται η εκμετάλλευση, χρήση και απόδοση αυτού. (β) Ο περιορισμός ή η στέρηση της κατά προορισμό νόμιμης χρήσης του όλου ή τμήματος ενός ακινήτου, όταν είναι προσωρινός, ήτοι όταν προβλέπεται να διαρκέσει μέχρι της λήξεως διενεργουμένου ή προγραμματιζόμενου αρχαιολογικού έργου και πάντως όχι πέραν της πενταετίας σε κάθε περίπτωση. (γ) Ο περιορισμός ή η στέρηση της κατά προορισμό νόμιμης χρήσης του όλου ή τμήματος ενός ακινήτου, όταν αυτός είναι οριστικός, ήτοι όταν αυτός διαρκεί πέραν της πενταετίας… (δ) … (ε) α) για μεν τα εκτός σχεδίου πόλεως ή νομίμως υφισταμένων οικισμών ακίνητα, το είδος του ακινήτου (ποτιστικό, ξερικό, πεδινό, ημιορεινό, καλλιεργούμενο ή μη κλπ), το είδος της προβλεπόμενης ή της συνήθους για την περιοχή καλλιέργειάς του, η μέση στρεμματική απόδοση των γειτονικών ομοειδών ακινήτων, η αποδοτικότητα και εν γένει παραγωγικότητα της περιοχής, τυχόν φορολογικές δηλώσεις ή άλλα στοιχεία προσκομιζόμενα από τον ιδιοκτήτη, από τα οποία να προκύπτει το δηλωθέν ή και προερχόμενο από το ακίνητο αυτό εισόδημα, οι ισχύοντες πίνακες αντικειμενικής φορολόγησης… β) για δε τα εντός σχεδίου πόλεως ή νομίμως υφισταμένων οικισμών ακίνητα, το είδος του ακινήτου (κατοικία, γραφείο ή κατάστημα…), η αντικειμενική ή αγοραία μισθωτική αξία του, η εμπορική αξία του, τυχόν φορολογικές δηλώσεις ή άλλα στοιχεία προσκομιζόμενα από τον ιδιοκτήτη, από τα οποία να προκύπτει το δηλωθέν ή και προερχόμενο από το ακίνητο αυτό εισόδημα, οι πίνακες αντικειμενικών αξιών των ΔΟΥ για ακίνητα της περιοχής κλπ. γ). Επίσης λαμβάνεται υπόψη και η ιδιότητα του ακινήτου ως μνημείου, εφόσον αυτή συντρέχει…». Τέλος, σύμφωνα με το άρθρο 75 του ίδιου νόμου «Η ισχύς του παρόντος νόμου αρχίζει από τη δημοσίευσή του στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, εκτός εάν ορίζεται διαφορετικά στις επί μέρους διατάξεις…».

11. Επειδή, με τις πιο πάνω διατάξεις των άρθρων 18 και 19 ρυθμίζονται τα θέματα περιορισμών της ιδιοκτησίας για λόγους προστασίας του πολιτιστικού περιβάλλοντος και αποζημίωσης των θιγόμενων ιδιοκτητών και θεσπίζεται συνολική ρύθμιση, τόσο ως προς τις ουσιαστικές προϋποθέσεις, όσο και ως προς τη διαδικασία, που αναφέρεται, πλην άλλων, και στην πρόβλεψη εναλλακτικών δυνατοτήτων της Διοικήσεως, ώστε τα επιβαλλόμενα μέτρα προστασίας της πολιτιστικής κληρονομιάς να εναρμονίζονται προς το δικαίωμα ιδιοκτησίας, μεταξύ δε των δυνατοτήτων αυτών περιλαμβάνεται και η αναγκαστική απαλλοτρίωση του βαρυνόμενου ακινήτου. Προς τον σκοπό αυτό παρέχεται στον θιγόμενο η δυνατότητα να επιδιώξει με αίτησή του προς τη Διοίκηση, στην οποία εκτίθεται με συγκεκριμένα στοιχεία η ζημία που έχει επέλθει στο ακίνητό του από τους ανωτέρω όρους (ΣΕ 1225/2014), την αναγκαστική απαλλοτρίωση ή την απευθείας εξαγορά από το Δημόσιο του ακινήτου του, άλλως την αποζημίωσή του λόγω στερήσεως της χρήσεως της ιδιοκτησίας του. Στην περίπτωση αυτή, η Διοίκηση υποχρεούται να εξετάσει το αίτημα και, λαμβάνοντας υπ' όψη την κατά το άρθρο 24 του Συντάγματος επιβαλλόμενη προστασία του πολιτιστικού περιβάλλοντος, να κρίνει αν, με τα δεδομένα της συγκεκριμένης υποθέσεως και εν όψει των αιτηθέντων, συντρέχει περίπτωση αναγκαστικής απαλλοτριώσεως ή απευθείας εξαγοράς του ακινήτου ή αν ανακύπτει υποχρέωση καταβολής αποζημιώσεως λόγω στερήσεως της χρήσεως του ακινήτου, εν όψει του ισχύοντος καθεστώτος χρήσεων γης και της κατά προορισμό χρήσεως του ακινήτου (ΣΕ 3419, 4151/2011 7μ., 4494/2013 7μ., 4926/2013 κ.ά.), ή αν τυχόν υφίσταται άλλη προσήκουσα λύση που διασφαλίζει την προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς και επιτρέπει παράλληλα την εκμετάλλευση του ακινήτου. Η η απόφαση δε του Υπουργού Πολιτισμού, με την οποία ολοκληρώνεται η διαδικασία αυτή, αποτελεί εκτελεστή διοικητική πράξη, η οποία υπόκειται σε αίτηση ακυρώσεως, δεδομένου ότι δεν προβλέπεται άλλο ένδικο βοήθημα κατ' αυτής (βλ. ΣΕ 4926/2013, 4641/2011, 3419/2011 7μ.). Εφ' όσον δε με τις διατάξεις αυτές αναγνωρίζεται πλέον ρητώς δικαίωμα προς αποζημίωση λόγω επιβολής περιορισμών στην ιδιοκτησία για την προστασία πολιτιστικών στοιχείων και θεσπίζεται σχετική διαδικασία, ο ενδιαφερόμενος οφείλει να ασκήσει το δικαίωμά του με την τήρηση της διαδικασίας αυτής και δεν δικαιούται, πλέον, να ασκήσει αγωγή ερειδομένη ευθέως στο άρθρο 24 παρ. 6 του Συντάγματος, δεδομένου ότι με τις ανωτέρω ρυθμίσεις του άρθρου 19 του Ν. 3028/2002 εξέλιπε το νομοθετικό κενό για την κάλυψη του οποίου είχε γίνει δεκτή η δυνατότητα ευθείας αγωγής για αποζημίωση, έτσι ώστε η παράλειψη του νομοθέτη να θεσπίσει διατάξεις σχετικές με την αποζημίωση ιδιοκτήτη για την επιβολή ουσιωδών περιορισμών στην ιδιοκτησία του κατ' εφαρμογή της νομοθεσίας για την προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς, να μην οδηγεί σε αδρανοποίηση της ρητής συνταγματικής επιταγής για την καταβολή αυτής της αποζημίωσης (ΣΕ 4627/2013 7μ.). Τούτων παρέπεται ότι αποζημίωση με κάποιον από τους εναλλακτικούς τρόπους που προβλέπονται στις ανωτέρω διατάξεις (απαλλοτρίωση, εξαγορά, χρηματική αποζημίωση κλπ) δεν οφείλεται σε πάσα περίπτωση επιβολής μέτρων προστασίας της πολιτιστικής κληρονομιάς που έχουν ως αποτέλεσμα να περιορίζεται η ιδιοκτησία, αλλά απαιτείται α) ο περιορισμός αυτός να είναι ουσιώδης εν σχέσει με τις δυνατότητες εκμεταλλεύσεως του ακινήτου κατά τον προορισμό του σύμφωνα με τις ισχύουσες διατάξεις και το πολεοδομικό καθεστώς της περιοχής και β) στην αίτηση του ιδιοκτήτη προς τη Διοίκηση να προσδιορίζεται, με συγκεκριμένα στοιχεία, η ζημία που κατά την εκτίμησή του υφίσταται αυτός ένεκα του περιορισμού, με βάση τα κριτήρια που μνημονεύονται στην 5η σκέψη, (βλ. ΣΕ 2165/2013 7μ., 1058/2012 7μ., ΕΔΔΑ, 13.7.2006 Οικοδομικός Συνεταιρισμός Αναπήρων και Θυμάτων Πολέμου Αττικής κλπ κατά Ελλάδος σκ. 32 κ.ά.), ώστε να δύναται να κριθεί αν η ζημία την οποία ισχυρίζεται ότι υφίσταται ο ιδιοκτήτης είναι ουσιώδης, δηλαδή υπερβαίνει το εύλογο μέτρο, πέραν του οποίου ανακύπτει υποχρέωση αποζημιώσεως με έναν από τους προαναφερθέντες τρόπους.

12. Επειδή, στην προκειμένη περίπτωση, από τα στοιχεία του φακέλου προκύπτουν τα εξής: Η νησίδα Οικονόμου κείται στα ΒΑ του κόλπου της Νάουσας της νήσου Πάρου, με την οποία συνδέεται με στενή αμμώδη λωρίδα γης (ισθμό), κηρύχθηκε δε ολόκληρη ως αρχαιολογικός χώρος με την 3019/400/15.3.1972 απόφαση του Υπουργού Πολιτισμού και Επιστημών (Β΄ 245). Σε έρευνες των αρχών της δεκαετίας του 1970 υπό την αιγίδα της Εν Αθήναις Αρχαιολογικής Εταιρείας εντοπίσθηκε στο νότιο τμήμα της νησίδας οικισμός γεωμετρικής εποχής απέχων 22 μ. από τη θάλασσα, περιβαλλόμενος από τείχος ακανόνιστου ελλειπτικού σχήματος με μέγιστη διάμετρο 130 μ. περίπου, ύψος μέχρι 1,05 μ. και μέσο πάχος 1,40 μ., με ίχνη εντός αυτού αναλημματικών τοίχων και μεγάλου αριθμού οικοδομημάτων, μεταξύ των οποίων αψιδωτός ναός στο νότιο τμήμα του οικισμού, διαστάσεων 15 × 6,70 μ., μοναδικής διατηρήσεως στην Ελλάδα. Εκτός της ακροπόλεως εντοπίσθηκαν άλλα κτίσματα, μεταξύ των οποίων κτίριο διαστάσεων 12,40 × 7,90 μ. προσκολλημένο στο τείχος του οικισμού κατά το ΝΔ μέρος του, καθώς επίσης και μακρό τείχος μήκους άνω των 100 μ. εκτεινόμενο από την δυτική πλευρά του περιβόλου του οικισμού μέχρι την δυτική παραλία της νησίδας, ανατολικά του οικισμού σπήλαιο με διάδρομο εξόδου προς τη θάλασσα, εντός δε και εκτός του οικισμού εντοπίσθηκε μεγάλος αριθμός οστράκων. Επίσης, ο οικισμός περιελάμβανε δύο λιμένες, έναν εκατέρωθεν του ισθμού που συνδέει τη νησίδα με την Πάρο, καθώς και νεκροταφείο, το οποίο σήμερα έχει καταποντισθεί (βλ. από 28.7.1971 αναφορά του αρχαιολόγου Κ. Φωτίου προς τον Επιθεωρητή Αρχαιοτήτων του Υπουργείου Προεδρίας, ανακοινώσεις του αρχαιολόγου Δημ. Σκιλάρντι στα Πρακτικά της Αρχαιολογικής Εταιρείας ετών 1974, σελ. 186-188, και 1975, σελ. 205-209, και στο Journal of Field Archaeology, Vol. 2/1975, p. 93-94). Με το 4218/13.9.2000 έγγραφο η αρμόδια ΚΑ΄ Εφορεία Προϊστορικών και Κλασσικών Αρχαιοτήτων (ΚΑ΄ Ε.Π.Κ.Α.), ζήτησε να καθορισθεί, μεταξύ άλλων, η νησίδα Οικονόμου ως Ζώνη Α΄ απολύτου προστασίας, λόγω των σωζόμενων σπουδαίων αρχαιολογικών ευρημάτων, ώστε για να διαφυλαχθεί το αδόμητο και να προστατευθούν οι αρχαιότητες. Ακολούθως, με την 6659/10.11.2000 αίτησή του προς την ΚΑ΄ ΕΚΠΑ, η οποία συνοδευόταν από τοπογραφικά διαγράμματα, φωτογραφίες και οδοιπορικό, ο πρώτος αιτών ζήτησε έγκριση από απόψεως αρχαιολογικού νόμου για την ανέγερση κατοικίας σε «οικόπεδο ιδιοκτησίας του» στο νησί Οικονόμου. Η αίτηση αυτή απερρίφθη με την πράξη 1853/20.4.2001 της προϊσταμένης της ΚΑ΄ ΕΠΚΑ, μετά την γνωμοδότηση 2/26.1.2001 του Τοπικού Συμβουλίου Νήσων, με την αιτιολογία ότι «... οι υφιστάμενες στη νησίδα αρχαιότητες είναι ιδιαίτερης σημασίας και οποιαδήποτε οικοδομική δραστηριότητα στη νησίδα, η οποία σήμερα είναι εντελώς αδόμητη, θα παραβλάψει τα σε μικρή απόσταση ευρισκόμενα ορατά αρχαία και θα διαταράξει τον περιβάλλοντα χώρο αυτών ο οποίος, ως εκ της μικρής του έκτασης αποτελεί μία περιορισμένη ενότητα». Ακολούθως, με την απόφαση ΥΠΠΟ/ ΓΔΑ/ΑΡΧ/Α1/Φ21/30758/1878/18.6.2001 (Β΄ 848/4.7.2001) του Υπουργού Πολιτισμού, η οποία εκδόθηκε κατ' άρθρο 91 του ν. 1892/1990 μετά την 4/23.1.2001 θετική γνωμοδότηση του Κ.Α.Σ., καθορίσθηκε ζώνη Α΄, αδόμητη, απολύτου προστασίας σε όλη την έκταση της νησίδας Οικονόμου «... για λόγους προστασίας των διάσπαρτων οικιστικών λειψάνων της γεωμετρικής περιόδου». Με την ίδια απόφαση ορίσθηκε ότι «Οι επιτρεπόμενες εντός της Ζώνης Α΄ προστασίας χρήσεις γης είναι η ελεύθερη βοσκή και οι ανοικτές, με αβαθή άροση, καλλιέργειες, ύστερα από σύμφωνη γνώμη της αρμόδιας ΚΑ΄ ΕΠΚΑ». Μετά την έκδοση της κανονιστικής αυτής αποφάσεως ο πρώτος αιτών κατέθεσε ενώπιον της ΚΑ΄ ΕΠΚΑ, κατά της προαναφερθείσας αποφάσεως 1853/20.4.2001, ένσταση (α.π. 4361/26.7.2001), συνοδευόμενη από τοπογραφικά διαγράμματα, αιτιολογική έκθεση μηχανικού και τίτλους ιδιοκτησίας, με την οποία αμφισβήτησε την ιδιαίτερη σημασία των αρχαιοτήτων της νησίδας και προέβαλε ότι η ανέγερση εξοχικής οικίας με κάλυψη 220 τ.μ. και συνολικό εμβαδό 440 τ.μ. στην ΒΑ πλευρά της νησίδας, η οποία δεν θα είναι ορατή από τον αρχαίο οικισμό, δεν θα προκαλέσει βλάβη στις αρχαιότητες. Επί της ενστάσεως αυτής εκδόθηκε το έγγραφο 4361/15.10.2001 της προϊσταμένης της ΚΑ΄ ΕΠΚΑ, με το οποίο γνωστοποιήθηκε στον αιτούντα ότι με την ανωτέρω υπουργική απόφαση του 2001 «... ολόκληρη η νησίδα "Οικονόμου" έχει χαρακτηριστεί ως ζώνη Α΄ αδόμητη, απολύτου προστασίας, και απαγορεύεται οποιαδήποτε αλλοίωση του εδάφους και εργασία δόμησης». Τέλος, με την 1033/30.1.2008 αίτησή τους προς την ΚΑ΄ Ε.Π.Κ.Α. οι αιτούντες ζήτησαν τον αποχαρακτηρισμό, άλλως την αναοριοθέτηση της Ζώνης Α΄, διότι, κατά την άποψή τους, αναιτιολόγητα καθορίσθηκε όλη η έκταση της νησίδας ως ζώνη Α΄ απολύτου προστασίας καθώς δεν υπάρχει κανένα επιστημονικό δεδομένο ότι υπάρχουν διάσπαρτα οικιστικά λείψανα σε όλη την έκταση της νησίδας, δεν έχει γίνει αρχαιολογική ανασκαφή, ούτε προκύπτει από τα στοιχεία της υποθέσεως η πραγματοποίηση αυτοψίας από τα μέλη του Κ.Α.Σ., ή άλλων επιστημόνων, όπως απαιτεί το άρθρο 13 του ν. 3028/2002. Με την προσβαλλόμενη πράξη, το παραπάνω αίτημα απερρίφθη, με την εξής αιτιολογία: «... η αίτηση ανάκλησης... [της υπουργικής αποφάσεως καθορισμού ζώνης Α] δεν μπορεί να γίνει δεκτή, καθώς σύμφωνα με τα άρθρα 12 και 13 του Ν. 3028/2002 οι [α]ρχαιολογικοί [χ]ώροι κηρύσσονται και οριοθετούνται με βάση δεδομένα της αρχαιολογικής έρευνας πεδίου, τα οποία στην περίπτωση της νησίδας Οικονόμου (πρβ. ενδεικτικά: Κ. Φωτίου, "Αρχαιολογικαί έρευναι εις την νήσον Πάρον", ΑΕ, Χρονικά, 1-14, Δ. Σκιλάρντι, "Αρχαιολογικαί Έρευναι εν Πάρω", ΠΑΕ 1974, 186-7, Δ. Σκιλάρντι, "Αρχαιολογικαί έρευναι εν Πάρω", ΠΑΕ 1975, 205-9), τεκμηριώνουν πλήρως τις... [υπουργικές αποφάσεις περί κηρύξεως αρχαιολογικού χώρου και περί καθορισμού Ζώνης Α΄ προστασίας], καθώς σε επανειλημμένες αυτοψίες και έρευνες της Αρχαιολογικής Υπηρεσίας έχουν εντοπιστεί: – οχυρωμένος οικισμός της γεωμετρικής και Αρχαϊκής περιόδου στο ΝΑ τμήμα της νησίδας, με τείχος μέσου πάχους και μέγιστου σωζόμενου ύψους 1,05 μ., κατάλοιπα οικοδομημάτων, καθώς και λείψανα ενός από τους καλύτερα σωζόμενους στον ελληνικό χώρο γεωμετρικού αψιδωτού ναού, διαστάσεων 15 × 6,70 μ. – κτιριακά κατάλοιπα και αναλημματικοί τοίχοι στην περιβάλλουσα τον οικισμό περιοχή, – πυκνή αρχαία κεραμική σε όλη την έκταση της νησίδας. Επιπλέον, σύμφωνα με το άρθρο 2 παρ. γ του Ν. 3028/2002 "οι αρχαιολογικοί χώροι περιλαμβάνουν και το απαραίτητο ελεύθερο περιβάλλον που επιτρέπει στα σωζόμενα μνημεία να συντίθενται σε ιστορική, αρχαιολογική και λειτουργική ενότητα", συνεπώς σωστά έχει κηρυχθεί ως Ζώνη Α΄ Απολύτου Προστασίας εξ ολοκλήρου η νησίδα Οικονόμου, προκειμένου να διατηρηθεί η ενότητα ενός ιδιαίτερα σημαντικού για τις Κυκλάδες οχυρωμένου οικισμού των γεωμετρικών και Αρχαϊκών χρόνων».

13. Επειδή, η προσβαλλόμενη πράξη, καθ' ο μέρος απέρριψε αίτημα ανακλήσεως της αποφάσεως καθορισμού ζώνης Α χωρίς την επίκληση νέων στοιχείων και χωρίς νέα κατ' ουσίαν έρευνα της υποθέσεως, δεν φέρει εκτελεστό χαρακτήρα και συνεπώς η κρινόμενη αίτηση κατά το μέρος αυτό είναι απορριπτέα ως απαράδεκτη. Περαιτέρω όμως, καθ' ο μέρος απερρίφθη το αίτημα επανακαθορισμού της ζώνης Α΄, ο οποίος κατ' άρθρο 13 παρ. 3 του ν. 3028/2002 επιτρέπεται κατ' αρχήν υπό ορισμένες προϋποθέσεις (άρθ. 13 παρ. 3), η προσβαλλόμενη πράξη έχει εκτελεστό χαρακτήρα και προσβάλλεται παραδεκτώς από την άποψη αυτή. Περαιτέρω η αίτηση ασκείται με έννομο συμφέρον και εν γένει παραδεκτώς από τους αιτούντες, οι οποίοι φέρονται ως κύριοι της επίδικης νησίδας.

14. Επειδή, με το εκτεθέν περιεχόμενο, η προσβαλλόμενη πράξη αιτιολογείται νομίμως και επαρκώς ως προς την κρίση της ότι δεν συντρέχει λόγος επανακαθορισμού της ζώνης Α΄. Ειδικότερα, από την πράξη αυτή και τα στοιχεία στα οποία ερείδεται προκύπτει ότι ο καθορισμός ολόκληρης της νησίδας ως ζώνης Α΄, στον οποίο εμμένει η Διοίκηση, αποσκοπεί στην προστασία όχι μόνο του σημαντικού οχυρωμένου οικισμού που ευρίσκεται στο νότιο τμήμα αυτής, αλλά και των αρχαίων καταλοίπων που είναι εγκατεσπαρμένα σε ολόκληρο το χώρο της νησίδας, ο οποίος, κατά την εκτίμηση της Διοικήσεως, αποτελεί περιβάλλοντα χώρο απαραίτητο για την προστασία και την ανάδειξη των αρχαίων. Συνεπώς οι λόγοι με τους οποίους προβάλλεται ότι τα αρχαιολογικά κατάλοιπα περιορίζονται σε μικρό τμήμα της νησίδας και ότι δεν προκύπτει η ανάγκη καθορισμού ολόκληρης της νησίδας ως ζώνης Α΄ είναι απορριπτέοι ως αβάσιμοι. Εξ άλλου ο καθορισμός της ζώνης Α΄ ερείδεται στα πορίσματα επιφανειακών ερευνών αρχαιολόγων, οι οποίες πραγματοποιήθηκαν υπό την αιγίδα της Αρχαιολογικής Εταιρείας, δηλαδή αρμόδιου φορέα για την πραγματοποίηση αρχαιολογικών ανασκαφών και ερευνών [βλ. άρθρο 1 παράγρ. 2 του π.δ. της 30.12.1927-21.1.1928 «Περί τρόπου εκτελέσεως αρχαιολογικών ανασκαφών» (Α΄ 6) και άρθρα 36 παρ. 1 και 38 παράγρ. 1 του ν. 3028/2002], δεν προκύπτει δε ότι κατά τον καθορισμό ζώνης εμφιλοχώρησε πλάνη περί τα πράγματα. Συνεπώς αβασίμως προβάλλεται ότι ο καθορισμός της ζώνης Α΄ βασιζόταν σε ελλιπή στοιχεία και σε «έρευνες ιδιωτών» και ότι έγινε κατά πλάνη. Αβασίμως επίσης προβάλλεται ότι παρανόμως δεν πραγματοποιήθηκε ανασκαφική έρευνα κατά τον καθορισμό της ζώνης Α΄, διότι παρόμοια έρευνα δεν απαιτείτο για τον καθορισμό ζωνών κατά το άρθρο 91 του ν. 1892/1990, ούτε απαιτείται για τον καθορισμό ή ανακαθορισμό ζωνών κατά το άρθρο 13 παράγρ. 2 και 3 του ν. 3028/2002. Περαιτέρω, αβασίμως προβάλλεται ότι για την έκδοση της προσβαλλομένης δεν τηρήθηκε η διαδικασία του άρθρου 13 παρ. 2 του ν. 3028/2002 (γνώμη του Συμβουλίου και αυτοψία), διότι κατ' άρθρο 13 παρ. 3 του νόμου αυτού η ανωτέρω διαδικασία απαιτείται όταν η Διοίκηση κρίνει ότι συντρέχει περίπτωση ανακαθορισμού ζώνης, και όχι όταν δεν συντρέχει τέτοια περίπτωση, όπως εν προκειμένω. Εφ' όσον δε η προσβαλλομένη αιτιολογείται νομίμως, η περαιτέρω αμφισβήτηση της κρίσεως της Διοικήσεως περί του εύρους της ζώνης Α΄ και του προσήκοντος τρόπου προστασίας και ανάδειξης των αρχαιοτήτων είναι απορριπτέοι ως απαράδεκτοι. Τέλος, οι λόγοι με τους οποίους προβάλλεται ότι εν προκειμένω η διατήρηση της ζώνης Α΄ παραβιάζει τα άρθρα 17 του Συντάγματος και 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ διότι καθιστά «αδόμητη» την επίδικη νησίδα και ματαιώνει «οποιαδήποτε αξιοποίησή της» είναι απορριπτέοι ως αβάσιμοι, διότι ο ν. 3028/2002 προβλέπει ολοκληρωμένο σύστημα αποζημιώσεως όταν τα μέτρα για την προστασία των αρχαιοτήτων θίγουν ουσιωδώς την ιδιοκτησία, κατόπιν υποβολής σχετικού τεκμηριωμένου αιτήματος, κατά τα εκτεθέντα σε προηγούμενη σκέψη, πλην παρόμοιο αίτημα δεν υποβλήθηκε με την 1033/30.1.2008 αίτηση των αιτούντων προς τη Διοίκηση. Τούτο δε ανεξαρτήτως αν αποδεικνύεται η πραγματική βάση του προβαλλόμενου ισχυρισμού ότι η επίδικη νησίδα κατέστη «αδόμητη» λόγω του καθορισμού ζώνης Α΄, δεδομένου ότι σύμφωνα με την προαναφερθείσα 12.472/ 5.3.2013 δήλωση αποδοχής κληρονομίας για την «οικοδομησιμότητα» της νησίδας, η οποία, όπως δεν αμφισβητείται, είναι βραχώδης, άγονη, καλύπτεται από θαμνώδη βλάστηση και χρησιμοποιείται ως βοσκότοπος, απαιτείται, μεταξύ άλλων, «χαρακτηρισμός μορφής γης από το Δασαρχείο», ο οποίος δεν προβάλλεται ούτε προκύπτει ότι εχώρησε, δεν αρκούν δε προς τούτο, όπως αβασίμως προβάλλεται, οι σχετικές με το ζήτημα αυτό κρίσεις της αποφάσεως 32/1995 του Εφετείου Αιγαίου, που εκδόθηκε επί διαφοράς περί την κυριότητα της νησίδας μεταξύ των δικαιοπαρόχων του δεύτερου αιτούντος και του Ελληνικού Δημοσίου, διότι οι σχετικές κρίσεις έχουν παραμπίμπτοντα απλώς χαρακτήρα, ο δε χαρακτηρισμός της νησίδας ανήκει στην αρμοδιότητα της δασικής αρχής, υπό τον τελικό έλεγχο του αρμόδιου διοικητικού δικαστηρίου (πρβλ. ΣΕ 2996-7, 3685/2010 7μ. κ.ά.).

15. Επειδή, επομένως, η κρινόμενη αίτηση πρέπει να απορριφθεί.

Δ ι ά τ α ύ τ α

Απορρίπτει την αίτηση,

Διατάσσει την κατάπτωση του παραβόλου και

Επιβάλλει στον συνεχίζοντα τη δίκη δεύτερο αιτούντα να καταβάλει στο Δημόσιο τετρακόσια εξήντα (460) ευρώ ως δικαστική δαπάνη.

Η διάσκεψη έγινε στην Αθήνα στις 16 Σεπτεμβρίου 2015

Ο Προεδρεύων Σύμβουλος Η Γραμματέας

Χρ. Ράμμος Ειρ. Δασκαλάκη

και η απόφαση δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση της 11ης Ιανουαρίου 2017.

Ο Πρόεδρος του Ε´ Τμήματος Η Γραμματέας

Αθ. Ράντος Μ. Βλασερού