



**ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ
ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ**

**Αριθμός Γνωμοδότησης 248/2016
ΤΟΥ ΝΟΜΙΚΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ
Β' Τακτική Ολομέλεια
Συνεδρίαση της 6^{ης} Οκτωβρίου 2016**

Σύνθεση :

Πρόεδρος: Μιχαήλ Απέσσος, Πρόεδρος του ΝΣΚ.

Μέλη: Χρυσάφουλα Αυγερινού, Μεταξία Ανδροβιτσανέα και Ιωάννης – Κωνσταντίνος Χαλκιάς, Αντιπρόεδροι του ΝΣΚ, Ιωάννης Διονυσόπουλος, Θεόδωρος Ψυχογιός, Κωνσταντίνος Γεωργάκης, Γεώργιος Κανελλόπουλος, Βασιλική Πανταζή, Αικατερίνη Γρηγορίου, Βασιλική Τύρου, Γαρυφαλιά Σκιάνη, Δημήτρα Κεφάλα, Γεώργιος Ανδρέου, Δημήτριος Αναστασόπουλος, Ελένη Σβολοπούλου, Δημήτριος Μακαρονίδης, Ευστράτιος Συνοίκης, Ευαγγελία Σκαλτσά, Παναγιώτης Παππάς, Σταύρος Σπυρόπουλος, Βασίλειος Καραγεώργος, Χρήστος Μητκίδης και Παναγιώτα – Ελευθερία Δασκαλέα – Ασημακοπούλου, Νομικοί Σύμβουλοι του Κράτους.

Εισηγητής : Σταύρος Σπυρόπουλος, Νομικός Σύμβουλος του Κράτους.

Αριθμ. Ερωτήματος: Το υπ' αριθμ. ΥΠΠΟΑ/ΓΔΑΠΚ/ΤΒΜΑΧΜΑΕ/272521/160646/7817/2404/6.11.2015 έγγραφο του Υπουργείου Πολιτισμού και Αθλητισμού (ΥΠ.ΠΟ.Α)/ Διεύθυνση Βυζαντινών και Μεταβυζαντινών Αρχαιοτήτων / Τμήμα Βυζαντινών και Μεταβυζαντινών Αρχαιολογικών Χώρων, Μνημείων και Αρχαιολογικών Έργων.

Περίληψη ερωτήματος: Ερωτάται εάν οι υπ' αριθμ. 978/2012, 2270/2014, 3349/2014 και 4781/2014 αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας, σύμφωνα με τις οποίες δεν επιτρέπεται η δόμηση σε οικόπεδα εντός των μνημειακού χαρακτήρα

οικισμών της Ύδρας και της Χώρας Πάτμου, σύμφωνα με το άρθρο 14 παρ. 2 περ. α' του ν.3028/2002, εφόσον δεν αποδεικνύεται τεκμηριωμένα η ύπαρξη σ' αυτά προϋφιστάμενου κτίσματος, αποτελούν «πάγια» επί του θέματος νομολογία του εν λόγω δικαστηρίου και, σε καταφατική περίπτωση, εάν η Διοίκηση οφείλει να υιοθετήσει και να εφαρμόσει την ερμηνεία των σχετικών διατάξεων από τη νομολογία αυτή σε όμοιες υποθέσεις, που αφορούν δόμηση εντός των ίδιων οικισμών και εκκρεμούν ή πρόκειται να εισαχθούν στο μέλλον ενώπιόν της ή έχουν ήδη διεκπεραιωθεί κατά τρόπο αντίθετο με την ερμηνεία αυτή.

Επί του ως άνω ερωτήματος, του οποίου ζητήθηκε η παραπομπή στην Ολομέλεια του ΝΣΚ από τον Υπουργό Πολιτισμού και Αθλητισμού, σύμφωνα με το άρθρο 6 παρ. 3, εδαφ. γ' περ. β' του ν. 3086/2002, όπως ισχύει, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Β' Τακτική Ολομέλεια) γνωμοδότησε ως εξής:

Ιστορικό

1. Από το έγγραφο του ερωτήματος και τα στοιχεία του φακέλου προκύπτει ότι με σειρά αποφάσεων του (υπ' αριθ. 978/2012, 2270/2014, 3349/2014 και 4781/2014) το Συμβούλιο της Επικρατείας έχει κρίνει ότι οι οικισμοί Ύδρας και Χώρας Πάτμου έχουν υπαχθεί σε ειδικό νομικό καθεστώς προστασίας, το οποίο εξακολουθεί να ισχύει και μετά την έναρξη ισχύος του ν. 3028/2002. Ως εκ τούτου, η δόμηση σε οικόπεδα εντός των οικισμών αυτών, σύμφωνα με το άρθρο 14 παρ. 2 εδαφ. α' του ν. 3028/2002 επιτρέπεται, μόνον εφόσον αποδεικνύεται τεκμηριωμένα ότι στο συγκεκριμένο οικόπεδο προϋπήρχε κτίσμα. Μέχρι την έκδοση των αποφάσεων αυτών η Υπηρεσία χορηγούσε έγκριση δομήσεως στα οικόπεδα αυτά αποκλειστικά με βάση τη διάταξη του άρθρου 14 παρ. 2 περ. α' του ν. 3028/2002, δηλαδή, εφόσον το υπό ανέγερση κτίσμα συνάδει από πλευράς όγκου, δομικών υλικών και λειτουργίας με το χαρακτήρα του οικισμού.

2. Ενόψει των ανωτέρω, τίθενται στο Νομικό Συμβούλιο του Κράτους τα εξής ερωτήματα:

« Α) Κατά πόσο οι παραπάνω σχετικές αποφάσεις αποτελούν πάγια νομολογία και οφείλουν να εφαρμόζονται για το σύνολο των οικισμών. Ειδικότερα, αιτήματα που αφορούν στην ανέγερση νέων οικοδομών ή κατ' επέκταση προσθηκών

σε υφιστάμενα κτίσματα στους προαναφερθέντες οικισμούς, δύνανται να εξετάζονται από τα αρμόδια γνωμοδοτικά όργανα, ή θα πρέπει να μην γίνονται αποδεκτά βάσει του σκεπτικού των προαναφερθεισών αποφάσεων. Επισημαίνεται ότι η μέχρι τώρα πρακτική της Υπηρεσίας σε αντίστοιχα ζητήματα ήταν η κατά περίπτωση αντιμετώπιση τους, σύμφωνα με τις ισχύουσες πολεοδομικές διατάξεις και τα προβλεπόμενα στο Ν. 3028/2002, με αποτέλεσμα να έχει επιτραπεί η ανέγερση νέων οικοδομών χωρίς την ύπαρξη ερειπίων.

Β) Περιπτώσεις για τις οποίες έχουν χορηγηθεί από την Υπηρεσία σχετικές εγκρίσεις πριν την έκδοση των παραπάνω αποφάσεων του ΣΤΕ και διαθέτουν οικοδομική άδεια σε ισχύ ή έχουν υποβληθεί στην Υπηρεσία Δομήσεως για την έκδοση άδειας, κατά πόσο δύνανται να υλοποιηθούν, με την κατασκευή του εγκεκριμένου οικοδομήματος. Πιο συγκεκριμένα, με την αριθμ. ΥΠΠΟ/ΓΔΑΠΚ/ΑΡΧ/Β1/ Φ29/48588/2050/28-5-2009 Υ.Α. εγκρίθηκε η ανέγερση νέας διώροφης οικοδομής 195,54τ.μ., σε ακίνητο φερόμενης ιδιοκτησίας Χ Α., στη θέση «Νεοχώρι» στη Χώρα Πάτμου. Η εν λόγω οικοδομή δεν έχει προς το παρόν ανεγερθεί και για το λόγο αυτό η ιδιοκτήτρια υπέβαλε την από 03-9-2015 αίτηση στη ΔΒΜΑ, προκειμένου να της γνωστοποιηθεί κατά πόσο δύνανται να υλοποιήσει την εγκριθείσα οικοδομή, δεδομένου ότι η οικοδομική άδεια έχει ισχύ έως το 2017».

3. Επί των ανωτέρω ερωτημάτων εκδόθηκε η αριθμ. **284/2015** γνωμοδότηση του Ε' Τμήματος του ΝΣΚ, η οποία δεν έγινε αποδεκτή από τον Υπουργό Πολιτισμού και Αθλητισμού. Στη συνέχεια, ο Υπουργός, με την από 8-6-2016 πράξη του, ανακάλεσε την πράξη της μη αποδοχής της γνωμοδότησης και ζήτησε την παραπομπή του ερωτήματος στην Ολομέλεια του ΝΣΚ, σύμφωνα με το άρθρο 6 παρ. 3, εδαφ. γ' περ. β' του ν.3086/2002 «Οργανισμός του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους και κατάσταση των Λειτουργών και Υπαλλήλων του.» (Α'324), όπως ισχύει.

Νομοθετικό πλαίσιο.

4. Το ισχύον Σύνταγμα, στα άρθρα 24 παρ. 1 και 6 και 95 παρ. 5, ορίζει:
Άρθρο 24

«1. Η προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος αποτελεί υποχρέωση του Κράτους και δικαίωμα του καθενός. Για τη διαφύλαξή του το Κράτος έχει υποχρέωση να παίρνει ιδιαίτερα προληπτικά ή κατασταλτικά μέτρα στο πλαίσιο της αρχής της αειφορίας

6. Τα μνημεία, οι παραδοσιακές περιοχές και τα παραδοσιακά στοιχεία

προστατεύονται από το Κράτος. Νόμος θα ορίσει τα αναγκαία για την πραγματοποίηση της προστασίας αυτής περιοριστικά μέτρα της ιδιοκτησίας, καθώς και τον τρόπο και το είδος της αποζημίωσης των ιδιοκτητών.»

Άρθρο 95

«5. Η διοίκηση έχει υποχρέωση να συμμορφώνεται προς τις δικαστικές αποφάσεις. Η παράβαση της υποχρέωσης αυτής γεννά ευθύνη για κάθε αρμόδιο όργανο, όπως νόμος ορίζει. Νόμος ορίζει τα αναγκαία μέτρα για τη διασφάλιση της συμμόρφωσης της Διοικήσεως».

5. Στη Διεθνή Σύμβαση της Γρανάδας για την προστασία της αρχιτεκτονικής κληρονομιάς της Ευρώπης, που κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν. **2039/1992** (Α' 61), ορίζεται ότι «η αρχιτεκτονική κληρονομιά» κατά την έννοια της Συμβάσεως, περιλαμβάνει, μεταξύ άλλων ακινήτων αγαθών, τα «μνημεία», στα οποία κατατάσσεται «κάθε κατασκευή ιδιαίτερα σημαντική λόγω του ιστορικού, αρχαιολογικού, καλλιτεχνικού, επιστημονικού, κοινωνικού ή τεχνικού της ενδιαφέροντος, συμπεριλαμβανομένων των εγκαταστάσεων ή διακοσμητικών στοιχείων, που αποτελούν αναπόσπαστο τμήμα τους» και τα «αρχιτεκτονικά σύνολα», που περιλαμβάνουν «ομοιογενή σύνολα αστικών ... κατασκευών, σημαντικών λόγω του ιστορικού, αρχαιολογικού, καλλιτεχνικού, επιστημονικού, κοινωνικού ή τεχνικού τους ενδιαφέροντος, συναφή μεταξύ τους, ώστε να σχηματίζουν ενότητες, που να μπορούν να οριοθετηθούν τοπογραφικά» (άρθρο 1), καθώς και ότι «Στο χώρο, ο οποίος περιβάλλει τα μνημεία, στο εσωτερικό των αρχιτεκτονικών συνόλων και των τόπων κάθε συμβαλλόμενος υποχρεώνεται να λάβει μέτρα που θα αποσκοπούν στη βελτίωση της ποιότητας του περιβάλλοντος» (άρθρο 7).

6. Ο κ.ν. **5351/1932** «περί αρχαιοτήτων κλπ.» (Α' 275) στο άρθρο 52, μεταξύ άλλων, όριζε ότι: «Επισκευή ή καθ' οιονδήποτε τρόπον μετασκευή εκκλησιών ή άλλων καλλιτεχνικών και ιστορικών μνημείων και οικοδομημάτων παλαιότερων του 1830, γίνεται μόνον μετ' έγκρισιν του Υπουργείου Εθν. Παιδείας, παρεχομένην μετά γνωμοδότησιν του αρχαιολογικού Συμβουλίου.....Δια πράξεως του Υπουργείου Εθν. Παιδείας δημοσιευομένης εις την εφημερίδα της Κυβερνήσεως χαρακτηρίζονται τα μνημεία και οικοδομήματα όσα υπάγονται εις την διάταξιν ταύτην.....».

7. Ο ν. **1469/1950** «Περί προστασίας ειδικής κατηγορίας οικοδομημάτων και

έργων τέχνης μεταγενεστέρων του 1830» (Α'169), στα άρθρα 1 και 5, μεταξύ άλλων, όριζε ότι:

Άρθρο 1

«1. α) Η ανέγερσις οικοδομημάτων επί τόπων χαρακτηριζομένων ως ιδιαιτέρου φυσικού κάλλους (εξαιρουμένων των ιστορικών και αρχαιολογικών) ως και η επισκευή, κατασκευή και οιαδήποτε διαρρύθμισις των επ' αυτών κειμένων οικοδομημάτων ή μνημείων και εν γένει κτισμάτων, μεταγενεστέρων του έτους 1830 και β) η επισκευή, μετασκευή και οιαδήποτε εσωτερική ή εξωτερική διαρρύθμισις, ως και η εκτέλεσις έργων συντηρήσεως οικοδομημάτων ή μνημείων μεταγενεστέρων του έτους 1830 χαρακτηριζομένων ως έργων τέχνης χρηζόντων ειδικής προστασίας, διά τα οποία ήθελε κριθή επιβεβλημένη η θέσπισις ειδικής προστασίας, υπάγονται εις τας διατάξεις του άρθρου 52 του Κωδικ. Νόμου 5351 του 1932 «περί αρχαιοτήτων», της κατά το άρθρον τούτο απαιτουμένης εγκρίσεως του Υπουργού Θρησκευμάτων και Εθνικής Παιδείας παρεχομένης μετά σύμφωνον γνώμην της διά της επομένης παραγράφου οριζομένης επιτροπής.

2. Ο κατά την προηγουμένην παράγραφον χαρακτηρισμός τόπου ή έργου ενεργείται διά πράξεως του Υπουργού Προεδρίας της Κυβερνήσεως, δημοσιευομένης διά της Εφημερίδος της Κυβερνήσεως και εκδιδομένης μετά σύμφωνον γνώμην του Αρχαιολογικού Συμβουλίου,.....»

Άρθρο 5

«1. Η εις την κατηγορίαν των καλλιτεχνικών και ιστορικών μνημείων και οικοδομημάτων παλαιότερων του 1830 (άρθρον 52 του κωδικοποιηθέντος νόμου 5351 «περί αρχαιοτήτων») δύνανται να υπαχθώσι και κτίσματα έχοντα ιστορικήν σπουδαιότητα, νεώτερα του έτους 1830 ως και ιστορικοί τόποι. Προς τούτο δέον προηγουμένως να χαρακτηρισθώσιν ως ιστορικοί τόποι διά πράξεως του Υπουργού των Θρησκευμάτων και Εθνικής Παιδείας εκδιδομένης μετά σύμφωνον γνώμην του Αρχαιολογικού Συμβουλίου και δημοσιευομένης εις την Εφημερίδα της Κυβερνήσεως.

2. Επί των κατά τα ως άνω χαρακτηριζομένων ως ιστορικών οικοδομημάτων ή ως ιστορικών τόπων εφαρμόζονται άπασαι αι περί καλλιτεχνικών και ιστορικών μνημείων και οικοδομημάτων παλαιότερων του έτους 1830 διατάξεις του κωδικοποιηθέντος Νόμου 5351 "περί αρχαιοτήτων" και του Ν. 216/1943 περί οργανώσεως της υπηρεσίας Αναστήλωσεως. Ειδικώς δε προκειμένου περί

ιστορικών τόπων έχουν εφαρμογήν και αι διατάξεις του άρθρου 50 του Νόμου 5351».

8. Με την υπ' αριθ. 1824/10.2.1962 απόφαση του Υπουργού Προεδρίας της Κυβερνήσεως (Β' 75), η οποία εκδόθηκε κατ' εξουσιοδότηση των άρθρων 52 του κ. ν. 5351/1932 «περί αρχαιοτήτων» και 1 και 5 του ν. 1469/1950, χαρακτηρίσθηκε «ως χρήζων ειδικής προστασίας και ως ιστορικός τόπος ολόκληρος ο οικισμός της Ύδρας, ως ούτος καθορίζεται υπό της υφισταμένης πολεοδομικής καταστάσεως, διότι ο εν λόγω οικισμός εμφανίζει ιδιαίτεραν σημασίαν από απόψεως της τε ελληνικής αρχιτεκτονικής και της ελληνικής Ιστορίας».

Με την αρ. 10977/16.5.1967 όμοια υπουργική απόφαση (Β' 352), η οποία εκδόθηκε, επίσης, βάσει των προαναφερομένων διατάξεων του κ.ν. 5351/1932 και του ν. 1469/1950, χαρακτηρίσθηκαν «ως ιστορικά διατηρητέα μνημεία και τόποι παρουσιάζοντες ιδιαίτερο φυσικό κάλλος ή ενδιαφέροντες από απόψεως αρχιτεκτονικής ή ιστορικής» οι οικισμοί Μεγάλο Καμίνι, Μικρό Καμίνι και Βλυχός, οι οποίοι βρίσκονται δυτικώς του οικισμού της Ύδρας.

Με την αρ. Α/Φ31/1518/650/10.3.1975 απόφαση του Υπουργού Πολιτισμού και Επιστημών (Β' 334) και σε συμπλήρωση των ρυθμίσεως των προαναφερόμενων υπουργικών αποφάσεων, ολόκληρη η νήσος Ύδρα χαρακτηρίσθηκε «ως τόπος ιδιαίτερου φυσικού κάλλους και τόπος χρήζων ειδικής κρατικής προστασίας, διότι άπαντα τα εν τη νήσω τοπία είναι εξαιρετού φυσικού κάλλους, η Ύδρα δε, πλην της ιστορικής σημασίας της, περιλαμβάνει αξιόλογα αρχιτεκτονικά συγκροτήματα ενδιαφέροντα από απόψεως της τε ελληνικής αρχιτεκτονικής και της ελληνικής Ιστορίας».

Με το άρθρο 1 του π.δ/τος της 19.10/13.11.1978 «περί χαρακτηρισμού ως παραδοσιακών οικισμών τινών του Κράτους και καθορισμού των όρων και περιορισμών δομήσεως των οικοπέδων αυτών» (Δ' 594), ο οικισμός της Ύδρας χαρακτηρίσθηκε παραδοσιακός, ενώ, με την ΥΠΠΟ/ΑΡΧ/Α1/Φ43/10105/487/30.4.1996 απόφαση του Υπουργού Πολιτισμού (Β' 453), η οποία εκδόθηκε κατ' εξουσιοδότηση των διατάξεων του κ.ν. 5351/1932 και του ν. 1127/1981 «περί κυρώσεως της εις Λονδίνον, την 6η Μαΐου 1969 υπογραφείσης Ευρωπαϊκής Συμβάσεως διά την προστασίαν της αρχαιολογικής κληρονομιάς» (Α' 32), κηρύχθηκε ως αρχαιολογικός χώρος ολόκληρη η νήσος «για την προστασία των εκτεταμένων καταλοίπων επί αυτής, που χρονολογούνται από τους προϊστορικούς

έως τους παλαιοχριστιανικούς χρόνους».

9. Με την υπ' αριθ. 94262/5720/28.12.1959 (Β' 24/1960) απόφαση του Γενικού Γραμματέα του Υπουργείου Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων, η οποία εκδόθηκε κατ' εξουσιοδότηση του άρθρου 52 του κ.ν. 5351/1932, η Χώρα Πάτμου κηρύχθηκε ως ιστορικό διατηρητέο μνημειακό συγκρότημα, όπως καθοριζόταν από την υφιστάμενη πολεοδομική της κατάσταση.

Με την αρ. 22323/23.11.1968 απόφαση του Υφυπουργού Προεδρίας της Κυβερνήσεως (Β' 669), η οποία εκδόθηκε κατ' εξουσιοδότηση του άρθρου 1 του ανωτέρω ν. 1469/1950 η κλιτύς μεταξύ των οικισμών Χώρας και Σκάλας χαρακτηρίσθηκε ως τόπος ιδιαίτερου φυσικού κάλλους. Με αποφάσεις του Υπουργού Πολιτισμού των ετών 1971 και 1972, αντιστοίχως, η νήσος Πάτμος έχει στο σύνολό της κηρυχθεί αφενός ως τόπος ιστορικός και τοπίο χρήζον ιδιαίτερας προστασίας (αρ. 24151/15.12.1971, Β' 1029) και αφετέρου ως ιστορικό διατηρητέο μνημείο και ως τόπος ιστορικός και ιδιαίτερου φυσικού κάλλους (αρ. 28457/9.10.1972, Β' 847).

Με το π.δ. της 19.10.1978 (Δ' 594) η Πάτμος κηρύχθηκε ως παραδοσιακός οικισμός και με τον ν. 1155/1981 (Α' 122) αναγνωρίσθηκε ως Ιερά Νήσος και θεσπίσθηκαν ειδικά μέτρα για την προστασία της.

10. Ο ν. **3028/2002** «Για την προστασία των Αρχαιοτήτων και της εν γένει Πολιτιστικής Κληρονομιάς» (Α' 153), στο άρθρο 14 παρ. 2, μεταξύ άλλων, ορίζει ότι: «...2. Στους ενεργούς οικισμούς ή σε τμήματά τους που αποτελούν αρχαιολογικούς χώρους απαγορεύονται οι επεμβάσεις που αλλοιώνουν το χαρακτήρα και τον πολεοδομικό ιστό ή διαταράσσουν τη σχέση μεταξύ των κτιρίων και των υπαίθριων χώρων. Επιτρέπεται μετά από άδεια που χορηγείται με απόφαση του Υπουργού Πολιτισμού, η οποία εκδίδεται μετά από γνώμη των οικείου γνωμοδοτικού οργάνου: α) η ανέγερση νέων κτισμάτων, εφόσον συνάδουν από πλευράς όγκου, δομικών υλικών και λειτουργίας με το χαρακτήρα του οικισμού.....».

11. Σε εκτέλεση της διατάξεως της παρ. 5 του άρθρου 95 του Συντάγματος εκδόθηκε ο ν. **3068/2002** «Συμμόρφωση της Διοικήσεως προς τις δικαστικές αποφάσεις ...» (Α' 274), στο **άρθρο 1** του οποίου προβλέπονται τα ακόλουθα :

«1. Το Δημόσιο, οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοικήσεως και τα λοιπά νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου έχουν υποχρέωση να συμμορφώνονται χωρίς καθυστέρηση προς τις δικαστικές αποφάσεις και να προβαίνουν σε όλες τις

ενέργειες που επιβάλλονται για την εκπλήρωση της υποχρέωσης αυτής και για την εκτέλεση των αποφάσεων. Δικαστικές αποφάσεις κατά την έννοια του προηγούμενου εδαφίου είναι όλες οι αποφάσεις των διοικητικών, πολιτικών, ποινικών και ειδικών δικαστηρίων που παράγουν υποχρέωση συμμόρφωσης ή είναι εκτελεστές κατά τις οικείες δικονομικές διατάξεις και τους όρους που κάθε απόφαση τάσσει».

12. Το π.δ 18/1989 «Κωδικοποίηση διατάξεων νόμων για το Συμβούλιο της Επικρατείας» (Α' 8) στο άρθρο 50 παρ. 1, 4 και 5 ορίζει ότι:

«1. Η απόφαση που δέχεται την αίτηση ακυρώσεως απαγγέλει την ακύρωση της προσβαλλόμενης πράξης και συνεπάγεται νόμιμη κατάργησή της έναντι όλων...

4. Οι διοικητικές αρχές, σε εκτέλεση της υποχρέωσής τους κατά το άρθρο 95 παρ. 5 του Συντάγματος, πρέπει να συμμορφώνονται ανάλογα με κάθε περίπτωση, με θετική ενέργεια προς το περιεχόμενο της απόφασης του Συμβουλίου, ή να απέχουν από κάθε ενέργεια που είναι αντίθετη προς όσα κρίθηκαν από αυτό. Ο παραβάτης, εκτός από τη δίωξη κατά το άρθρο 259 του Ποινικού Κώδικα, υπέχει και προσωπική ευθύνη για αποζημίωση.

5. Οι αποφάσεις της Ολομέλειας, ακυρωτικές και απορριπτικές, καθώς και των Τμημάτων, αποτελούν μεταξύ των διαδίκων δεδικασμένο που ισχύει και σε κάθε υπόθεση ή διαφορά ενώπιον δικαστικής ή άλλης αρχής, κατά την οποία προέχει το διοικητικής φύσεως ζήτημα που κρίθηκε από το Συμβούλιο».

13. Ο Αστικός Κώδικας στο άρθρο 1 με τον τίτλο «πηγές του δικαίου» ορίζει ότι «Οι κανόνες του δικαίου περιλαμβάνονται στους νόμους και στα έθιμα».

Ερμηνεία και εφαρμογή διατάξεων

14. Με τις διατάξεις της παρ. 1 του άρθρου 24 του Συντάγματος έχει αναχθεί σε συνταγματικά προστατευόμενη αξία το φυσικό, το πολιτιστικό και το οικιστικό περιβάλλον. Κατά την άσκηση, συνεπώς, των αρμοδιοτήτων τους, όλα τα όργανα του Κράτους έχουν, δυνάμει συνταγματικής επιταγής, υποχρέωση να μην θίγουν, κατ' αρχήν, το περιβάλλον, υπό τις ανωτέρω εκφάνσεις του, και, επιπλέον να προβαίνουν σε θετικές ενέργειες για την προστασία του, ειδικότερα δε, να λαμβάνουν τα απαιτούμενα, νομοθετικά και διοικητικά, προληπτικά και κατασταλτικά μέτρα, παρεμβαίνοντας, στον αναγκαίο βαθμό, στην οικονομική ή άλλη ατομική ή συλλογική δραστηριότητα (βλ. ΟΛΣΤΕ 613/2002 σκ.7, κ.α.).

Περαιτέρω, με την παρ. 6 του ιδίου άρθρου ο συνταγματικός νομοθέτης θέλει

να τύχει ιδιαίτερης (αυξημένης) κρατικής μέριμνας η μορφή εκείνη του πολιτιστικού ή ανθρωπογενούς περιβάλλοντος που περιλαμβάνει τα μνημεία και τα παραδοσιακά στοιχεία, που προέρχονται από την ανθρώπινη δραστηριότητα και συνθέτουν την ιστορική, καλλιτεχνική, επιστημονική και γενικά πολιτιστική κληρονομιά της χώρας. Σύμφωνα με τη διάταξη αυτή, το Κράτος έχει υποχρέωση, σε κάθε παρέμβαση στην πολιτιστική κληρονομιά, να διατηρήσει τη φυσιογνωμία των παραδοσιακών περιοχών και τις ιδιομορφίες (κυρίως αισθητικές) της κάθε μιας από τις περιοχές αυτές [(πολιτιστικό κεκτημένο) (βλ. ΟΛΝΣΚ 163/2015, Δημ.Χριστοφιλοπούλου «Προστασία Πολιτιστικών Αγαθών» Εκδόσεις Π. Σάκκουλα 2005 (σελ. 18 επ.))].

Η προστασία αυτή περιλαμβάνει, μεταξύ άλλων, την διατήρηση των εν λόγω πολιτιστικών στοιχείων στο διηνεκές. Ως εκ τούτου, οι υφιστάμενες, σε εκτέλεση των συνταγματικών διατάξεων αυτών, νομικές διατάξεις και ρυθμίσεις προστασίας του περιβάλλοντος τούτου δεν μπορεί να καταργηθούν, ούτε να τροποποιηθούν, πλην αν η τροποποίηση αυτή εισάγει καθεστώς περισσότερο προστατευτικό και ευνοϊκό για το πολιτιστικό περιβάλλον (πρβλ. ΣτΕ 978/2012, 3349/2014, 2338/2009, ΟΛΣΤΕ 2526/2003, ΟΛΝΣΚ 163/2015).

Το Σύνταγμα προνοεί ιδιαιτέρως για την προστασία και διατήρηση τόσο των παραδοσιακών οικισμών, δηλαδή των οικιστικών συνόλων που διατηρούν τον παραδοσιακό πολεοδομικό τους ιστό, όσο και των μεμονωμένων κτιρίων ή κατασκευών που σώζονται εντός ή εκτός οικισμών και παρουσιάζουν παραδοσιακό χαρακτήρα. Μεταξύ των μέτρων προστασίας των εν λόγω οικισμών συγκαταλέγονται η καταγραφή, αξιολόγηση και οριοθέτησή τους, η θέσπιση ειδικών προστατευτικών όρων δομήσεως, και ο χαρακτηρισμός τους ως παραδοσιακών που συνεπάγεται υπαγωγή τους σε ιδιαίτερο προστατευτικό καθεστώς με σκοπό, αφενός τη διατήρηση στο διηνεκές των παραδοσιακών τους στοιχείων και αφετέρου τον έλεγχο της δομήσεως, προκειμένου οι νέες οικοδομές να εναρμονίζονται με τα παραδοσιακά πρότυπα.

Ενόψει της συνταγματικής επιταγής για τη λήψη από το Κράτος προληπτικών και κατασταλτικών μέτρων για την προστασία του πολιτιστικού περιβάλλοντος και των παραδοσιακών περιοχών και στοιχείων, οι όροι και περιορισμοί δομήσεως, που αφορούν σε παραδοσιακούς οικισμούς, πρέπει να αποσκοπούν στη διατήρηση και την ανάδειξη της φυσιογνωμίας τους, δεν επιτρέπεται δε να είναι δυσμενέστεροι

για το περιβάλλον από τους όρους και περιορισμούς που ίσχυαν προηγουμένως (πρβλ. ΣΤΕ 978/2012 7μ., 3303/2007, 3077/2006).

Περαιτέρω, από τις προαναφερόμενες διατάξεις της Διεθνούς Συμβάσεως της Γρανάδας, συνάγεται ότι τα συμβαλλόμενα μέρη αναλαμβάνουν την υποχρέωση να λαμβάνουν θετικά μέτρα, που αποσκοπούν στην βελτίωση της ποιότητας του περιβάλλοντος τα ακίνητα μνημεία χώρου και να απέχουν από κάθε ενέργεια που βλάπτει αμέσως ή εμμέσως το μνημείο ή το αρχιτεκτονικό σύνολο ή τον περιβάλλοντα χώρο τους. Κατά την έννοια δε των αυτών διατάξεων δεν είναι επιτρεπτή η καταστροφή στοιχείων τα οποία είναι ιδιαιτέρως σημαντικά για τη διατήρηση της αρχιτεκτονικής κληρονομιάς καθώς και η επέμβαση, η οποία συνεπάγεται τη μεταβολή του πολεοδομικού ιστού αρχιτεκτονικού συνόλου ή την άρση της φυσιογνωμίας ή τη διάρρηξη της ομοιογένειας ορισμένου τόπου (ΣΤΕ 2270/2014, 978/2012, 2338/2009, 3852/2006).

15. Η εκδιδόμενη επί αιτήσεως ακυρώσεως απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας είναι άμεσα εκτελεστή, η δε Διοίκηση έχει υποχρέωση συμμορφώσεως προς το περιεχόμενό της. Στο πλαίσιο αυτό, η Διοίκηση έχει υποχρέωση όχι μόνο να θεωρήσει ως ανίσχυρη και μη υφιστάμενη στο νομικό κόσμο την ακυρωθείσα διοικητική πράξη, αλλά και να προβεί σε θετικές ενέργειες για την αναμόρφωση της νομικής καταστάσεως που είχε προκύψει αμέσως ή εμμέσως από την ακυρωθείσα πράξη, ανακαλώντας ή τροποποιώντας τις σχετικές πράξεις που εκδόθηκαν στο μεταξύ ή εκδίδοντας άλλες με αναδρομική ισχύ για να αποκαταστήσει τα πράγματα στο σημείο εκείνο στο οποίο θα είχαν εξελιχθεί αυτά, εάν δεν είχε μεσολαβήσει η ακυρωθείσα πράξη, και χωρίς δέσμευση από το χρόνο ο οποίος διέδραμε στο μεταξύ. Το ειδικότερο περιεχόμενο και η έκταση των υποχρεώσεων της διοικήσεως προσδιορίζονται από το αντικείμενο της απαγγελλομένης ακυρώσεως, δηλαδή από το είδος και τη φύση της πράξεως που ακυρώθηκε, καθώς και από την κρίση ή τις κρίσεις επί των ζητημάτων που εξέτασε και για τα οποία αποφάνθηκε το Δικαστήριο στο αιτιολογικό της ακυρωτικής αποφάσεώς του, δημιουργώντας δεδουλευμένο ως προς αυτά στη συγκεκριμένη περίπτωση (ΣΤΕ 642/2010, 748/2007, 2557/2006, 16/2006, ΝΣΚ 392/2007, 232/2006, 559/2005).

16. Κατά την διάταξη του άρθρου 1 ΑΚ, οι πηγές του δικαίου είναι οι νόμοι και τα έθιμα. Ως νόμοι νοούνται οι κανόνες του Συντάγματος, του Διεθνούς Δικαίου, του Ευρωπαϊκού Κοινοτικού Δικαίου, των τυπικών νόμων και των κανονιστικών

διοικητικών πράξεων. Όπως γίνεται δεκτό, το σύνολο των διδομένων από τα δικαστήρια συγκεκριμένων λύσεων σε νομικά ζητήματα αποτελεί την λεγόμενη «νομολογία» των δικαστηρίων. Όταν δε γίνεται λόγος περί «παγίας νομολογίας», πρόκειται περί σειράς δικαστικών αποφάσεων, με της οποίες ορισμένο νομικό ζήτημα κρίθηκε επανειλημμένως από τα δικαστήρια με τέτοιο ομοιόμορφο, σταθερό και συνεχή τρόπο, ώστε να δικαιολογείται η δημιουργία στους δικαζόμενους και στη Διοίκηση η πεποίθηση ότι επί παρόμοιας στο μέλλον υποθέσεως η κρίση των δικαστηρίων θα είναι όμοια, προαγομένου με τον τρόπο αυτό του αισθήματος της ασφάλειας δικαίου (Κ. Σημαντήρας, *Γενικαί Αρχαί του Αστικού Δικαίου*, 1977, ημ. Ι, σελ. 47 επ.). Κατά την κρατούσα άποψη, ενόψει των αρχών της διακρίσεως των λειτουργιών και της λαϊκής κυριαρχίας, η νομολογία των δικαστηρίων, ακόμα και ως παγία διαμορφωμένη, δεν αποτελεί πηγή του δικαίου εν γένει και ειδικότερα του διοικητικού δικαίου (πρβλ. Κ. Σημαντήρας ο.π, Π.Δ. Δαγτόγλου, *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, 1992, σελ. 107 επ., Δημ. Κόρσος, *Διοικητικό Δίκαιο, Γενικό Μέρος*, 1995, σελ. 145 επ., Γ. Παπαχατζής, *Σύστημα Διοικητικού Δικαίου*, 1983, Α', σελ. 156 επ., Δημ. Τσάτσος, *Συνταγματικό Δίκαιο Α'*, 1994, σελ. 430 επ., αντιθ. Ε. Σπηλιωτόπουλος, *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, 14^η Έκδοση, Τομ. 1, σελ. 64 επ., Ε. Δαρζέντας, *Η νομολογία ως πηγή του Διοικητικού Δικαίου και το διοικητικό νομολογιακό δίκαιο*, έκδοση 2000). Γίνεται, πάντως, δεκτό ότι η νομολογία των δικαστηρίων αποτελεί πηγή του δικαίου όταν: α) το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο κηρύσσει διάταξη νόμου ως αντισυνταγματική (άρθρο 100 παρ. 1, περ. ε' και παρ. 4 εδαφ. α' του Συντάγματος) και β) το Συμβούλιο της Επικρατείας, με βάση την *erga omnes* ισχύ των ακυρωτικών του αποφάσεων ακυρώνει κανονιστική διοικητική πράξη (άρθρο 95 παρ.1 εδαφ. α' και παρ.5 του Συντάγματος), διότι σε αμφότερες τις περιπτώσεις δημιουργείται δίκαιο, υπό την έννοια ότι καταργείται προϋφιστάμενος κανόνας δικαίου, ο οποίος αποβάλλεται από την έννομη τάξη (πρβλ. Δ. Τσάτσος ο.π).

Στο πλαίσιο του αστικού δικαίου γίνεται δεκτό ότι η παγία νομολογία των δικαστηρίων και ιδίως των ανωτάτων καθίσταται πηγή του δικαίου, όταν η υιοθετηθείσα από αυτή λύση, διαμορφωθεί σε έθιμο (Κ. Σημαντήρας ο.π, Ν. Παπαντωνίου, *Γενικές Αρχές του Αστικού Δικαίου*, 1983, σελ. 44 επ., Γ. Μπαλής, *Γενικαί Αρχαί του Αστικού Δικαίου*, 1961, σελ. 9.). Στο χώρο του διοικητικού δικαίου κρατεί αμφισβήτηση περί του εάν έθιμο δύναται να αποτελέσει πηγή του διοικητικού

δικαίου. Κατά μία άποψη και με έρεισμα το άρθρο 1 Α.Κ, γίνεται δεκτό ότι το έθιμο δύναται να αποτελέσει πηγή του διοικητικού δικαίου, προς συμπλήρωση μόνον νομοθετικού κενού ή ελλείψεως νόμου και όχι προς κατάργηση νόμου, καθόσον οι κανόνες του διοικητικού δικαίου ως δημοσίας τάξεως, δεν καταργούνται με έθιμο. Κατά τη γνώμη αυτή, το διοικητικό έθιμο παράγεται με συνδυασμό της πάγιας νομολογίας των δικαστηρίων προς την μακρόχρονη διοικητική πρακτική και την κοινή νομική πεποίθηση ως προς τη νομική της δεσμευτικότητα (πρβλ. Π. Δαγτόγλου, *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, ανατ. 1985, σελ. 82 επ., ο οποίος επικαλείται τις αποφάσεις ΣτΕ 2710-2712/1969 και ΟλΣτΕ 1576/1973, Γ. Αγγελόπουλος, *Σύστημα Διοικητικού Δικαίου*, σελ. 69). Κατ' άλλη άποψη, το έθιμο σε καμία περίπτωση δεν μπορεί να αποτελέσει πηγή του διοικητικού δικαίου και αυτό άσχετα αν πρόκειται για πλήρωση κενού του κειμένου δικαίου ή, κατά μείζονα λόγο, για τροποποίησή του (πρβλ. Γ. Παπαχατζής, ο.π, σελ. 158 επ., βλ. επίσης, Ε. Σπηλιωτόπουλος, ο.π, σελ. 69, ο οποίος αποκλείει το έθιμο ως πηγή του διοικητικού δικαίου επειδή κανόνες του διοικητικού δικαίου έχουν χαρακτήρα δημοσίας τάξεως, αλλά και ένεκα της σημαντικής συμβολής των διαμορφωμένων από την νομολογία γενικών αρχών του δικαίου).

17. Κατά γενική αρχή του διοικητικού δικαίου η ανάκληση των παράνομων ή πλημμελών ατομικών ή ατομικών γενικού περιεχομένου διοικητικών πράξεων επιτρέπεται ελεύθερα, ανεξάρτητα από το εάν από τις πράξεις αυτές έχουν απορреύσει δικαιώματα των διοικουμένων, εφόσον η ανάκληση γίνεται μέσα σε εύλογο χρόνο από την έκδοσή τους (ΣτΕ 598/1987, 380/1988, 2904/2008). Σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου μόνου του α.ν. 261/1968, η ανάκληση διοικητικής πράξεως σε χρόνο μικρότερο της πενταετίας από την έκδοσή της θεωρείται ότι γίνεται εντός ευλόγου χρόνου. Η διάταξη δεν ορίζει, πάντως, ότι μετά την πάροδο της πενταετίας η ανάκληση γίνεται πέραν του ευλόγου χρόνου και ότι επομένως απαγορεύεται. Εάν η πάροδος ορισμένου χρόνου από την έκδοση της προσβαλλομένης πράξεως υπερβαίνει τον εύλογο για την ανάκληση χρόνο, είναι ζήτημα που κρίνεται με βάση τις συνθήκες της συγκεκριμένης περιπτώσεως, βάσει των γενικών αρχών που διέπουν την ανάκληση των διοικητικών πράξεων (ΣτΕ 227/2006, 2566/2002). Η ανάκληση χωρεί μόνο για λόγους νομιμότητας και όχι για διαφορετική εκτίμηση των ίδιων πραγματικών περιστατικών, εκτός εάν συντρέχει λόγος δημοσίου συμφέροντος. Δεν επιτρέπεται η ανάκληση των παράνομων

επωφελών πράξεων, των πράξεων δηλαδή, από τις οποίες οι καλόπιστοι διοικούμενοι απέκτησαν δικαιώματα, εκτός εάν: α) το διοικητικό όργανο παρασύρθηκε στην έκδοση της πράξης από απατηλή ενέργεια του διοικούμενου που ωφελείται από την πράξη ή β) υπάρχουν λόγοι δημόσιου συμφέροντος ή η πράξη προσκρούει στη δημόσια τάξη ή γ) η ανάκληση γίνεται για λόγους συμμορφώσεως προς το περιεχόμενο απόφασης του ΣτΕ ή διοικητικού δικαστηρίου. Στις περιπτώσεις αυτές, η ανάκληση επιτρέπεται οποτεδήποτε, και μετά την παρέλευση του εύλογου χρόνου (ΟλΣτΕ 2403/1997, ΟΛΝΣΚ 163/2015, ΝΣΚ 339/2001 κ.α). Επίσης, σημειώνεται ότι η ανάγκη της αυξημένης προστασίας δημοσίων αγαθών, όπως είναι τα πολιτιστικά αγαθά, μπορεί, κατά την κρίση της Διοικήσεως, η οποία ελέγχεται δικαστικά, να αποτελέσει λόγο γενικότερου δημοσίου συμφέροντος, ο οποίος επιτρέπει την ανάκληση και νομίμων διοικητικών πράξεων (πρβλ. ΣτΕ 2602/2000, 3905/2003, 3102/2005).

18. Το γεγονός ότι η νομολογία των δικαστηρίων, ακόμα και η παγία, δεν αποτελεί πηγή του δικαίου, σημαίνει ότι τα δικαστήρια καλούμενα στο μέλλον να κρίνουν επί όμοιας διαφοράς κείμενης εκτός των υποκειμενικών και αντικειμενικών ορίων ισχύος του δεδικασμένου, δεν δεσμεύονται από την προηγούμενη κρίση τους. Εν τούτοις, όμως, η συμβολή της νομολογίας και δη της παγίας, στη διάπλαση δικαίου και ιδίως υπό τη μορφή της ιδιαιτέρας ερμηνείας ορισμένης νομικής διατάξεως ή την διάπλαση του περιεχομένου των λεγόμενων γενικών αρχών του δικαίου, δηλαδή κανόνων οι οποίοι δεν είναι διατυπωμένοι σε συνταγματικό ή νομοθετικό κείμενο, προκύπτουν όμως από το σύνολο της νομοθεσίας και ρυθμίζουν θέματα οργανώσεως και λειτουργίας των διοικητικών οργάνων, συνιστά σημαντικό παράγοντα της προαγωγής και της ασφάλειας του δικαίου. Ειδικότερα, η νομολογία των διοικητικών δικαστηρίων, καθορίζοντας κάθε φορά «τι ισχύει κατά νόμο» στις αμφισβητούμενες περιπτώσεις, με βάση το Σύνταγμα και του κείμενους διοικητικούς νόμους, που ρυθμίζουν τις ενέργειες των διοικητικών οργάνων, παρέχει ασφαλή ερμηνευτικά στοιχεία των νόμων αυτών και εισάγει ασφαλή κριτήρια για τα διάγνωση της νομιμότητας της δράσεως της δημοσίας διοικήσεως στις ανάλογες μελλοντικές περιπτώσεις (πρβλ. Γ. Παπαχατζής, ο.π, σελ. 156). Συναφώς, υπενθυμίζεται ότι η νομολογία των ανωτάτων δικαστηρίων (ΑΠ, ΣτΕ, Ελεγ. Συνέδριο) και δη η παγία, συμβάλλει σημαντικά στην ανάπτυξη της νομοθετικής πρωτοβουλίας από τα αρμόδια κρατικά όργανα, αφού, πολλές φορές,

στις αιτιολογικές εκθέσεις, που συνοδεύουν τα σχέδια νόμων και προεδρικών διαταγμάτων, η νομολογία αυτή αναφέρεται προς αιτιολόγηση της ανάγκης θεσπίσεως ή της συνταγματικότητας των προτεινομένων ρυθμίσεων. Επίσης, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους κατά την άσκηση των κατά νόμο αρμοδιοτήτων του (Σύνταγμα, άρθρο 100^Α, ν. 3086/2002 και π.δ 238/2003) εισηγείται, γνωμοδοτεί και αποφασίζει πάντοτε με βασικό γνώμονα την νομολογία των ανωτάτων δικαστηρίων και ιδιαιτέρως την παγία.

19. Στα πλαίσια αυτά η Διοίκηση, κατά την ερμηνεία των διατάξεων του νόμου, όσον αφορά την διαδικασία, τους τύπους και την ουσιαστική νομική ρύθμιση στην οποία προβαίνει, ενόψει της εκδόσεως εκτελεστών διοικητικών πράξεων, όταν πρόκειται να ρυθμίσει όμοιο ζήτημα, το οποίο δεν καταλαμβάνεται από το δεδικασμένο, δεν δεσμεύεται μεν τυπικά από την υπάρχουσα νομολογία των δικαστηρίων, όμως, ουσιαστικά, ενδείκνυται να μην αγνοεί το λεγόμενο «δικαστικό προηγούμενο» (precedent), που δημιουργεί εκ των πραγμάτων η νομολογία αυτή, κυρίως όταν πηγάζει από ανώτατο δικαστήριο. Άλλως, θέτει τις πράξεις της στον κίνδυνο της βεβαίας δικαστικής ακυρώσεως, αφού η εδραιωμένη νομολογία των ανωτάτων δικαστηρίων δυσχερώς μεταβάλλεται, εφόσον συντρέχουν λόγοι σοβαροί και επικρατέστεροι του αιτήματος της ασφάλειας δικαίου (βλ. Κ. Σημαντήρας, ο.π, σελ. 50). Θέτει, επίσης, σε καθεστώς αμφιβολίας και ανασφάλειας, τα μεν αρμόδια όργανά της, όσον αφορά τη νομιμότητα των ενεργειών τους, τους δε διοικούμενους όσον αφορά τη νομική εγκυρότητα των διοικητικών πράξεων, που τους αφορούν.¹ Συνεπώς, η Διοίκηση, ενεργούσα ως χρηστή διοίκηση στα πλαίσια ενός κράτους δικαίου, ενδείκνυται να ακολουθεί την ερμηνευτική νομική λύση, που έχει δοθεί για το συγκεκριμένο ζήτημα από την νομολογία και δη την παγία του ανώτατου δικαστηρίου.² Η συμπεριφορά αυτή της Διοικήσεως αφορά, προφανώς, τις

¹ Τον κανόνα του precedent εισάγουν εμμέσως οι διατάξεις των άρθρων 1 και 12 του ν. 3900/2010, σύμφωνα με τις οποίες το ΣτΕ αποφαινεται δεσμευτικά για τα κατώτερα δικαστήρια, κατόπιν ειδικής διαδικασίας υποβολής ενώπιόν του προδικαστικού νομικού ερωτήματος, ενώ αποκλείεται στους διαδίκους η άσκηση των ενδίκων μέσων της αιτήσεως αναιρέσεως (επί διαφορών ουσίας) και εφέσεως (επί ακυρωτικών διαφορών), όταν για το κρίσιμο νομικό ζήτημα υφίσταται αντίθετη νομολογία του δικαστηρίου αυτού.

² Συναφώς, πρβλ. το πρακτικό αριθμ. 5633/2015 της Διοικητικής Ολομέλειας του ΝΣΚ, με το οποίο γίνεται υπόδειξη στη Διοίκηση να μην εμμένει στην εφαρμογή διατάξεως νόμου, η οποία κρίθηκε αντισυνταγματική από την Διοικητική Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας, μέχρι και την

εκκρεμείς και μελλοντικές ενώπιον αυτής υποθέσεις. Δύναται, όμως, να επεκταθεί και σε ήδη εκδοθείσες όμοιες διοικητικές πράξεις, οι οποίες τελούν σε αντίθεση προς την δοθείσα από τη νομολογία του ανώτατου δικαστηρίου ερμηνευτική λύση, με τήρηση των γενικών αρχών, που εφαρμόζονται επί ανακλήσεως των διοικητικών πράξεων και δη των παράνομων. Τούτο, διότι, κατ' αρχή, προέχει η τήρηση της νομιμότητας, όπως αυτή αποτυπώνεται στην πάγια νομολογία των ανωτάτων δικαστηρίων, καθόσον μέσω και αυτής πραγματώνεται η γενικότερη συνταγματική αρχή του κράτους δικαίου, λαμβανομένων, όμως, υπόψη των δικαιωμάτων ή των επωφελών καταστάσεων, που έχουν δημιουργηθεί υπέρ των καλής πίστεως διοικουμένων.³

20. Στη προκείμενη περίπτωση των τιθεμένων ερωτημάτων είναι προφανές ότι με τις επίμαχες υπ' αριθ. 978/2012, 2270/2014, 3349/2014 και 4781/2014 αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας έχει διαμορφωθεί παγία, κατά την προεκτεθείσα έννοια, νομολογία του ανώτατου αυτού διοικητικού δικαστηρίου επί της ερμηνείας συγκεκριμένων διατάξεων του νόμου, η οποία συνιστά «δικαστικό προηγούμενο», λαμβανομένου υπόψη του γεγονότος ότι αφορά τους συγκεκριμένους μνημειακού χαρακτήρα οικισμούς της Ύδρας και Χώρας Πάτμου. Πράγματι, όπως προκύπτει από πρόσφατα στοιχεία του φακέλου του ερωτήματος, το ίδιο δικαστήριο εξέδωσε τις υπ' αρ. 166/2015 (ΕΑ), 4363/2015 και 1248/2016 αποφάσεις του, με τις οποίες επανέλαβε την διαμορφωθείσα ως άνω νομολογία του.

τυπική κατάργησή της. Ομοίως, με την γνωμοδότηση ΝΣΚ 154/1998 έγινε δεκτό ότι η Διοίκηση, ως διοίκηση ενός κράτους δικαίου, οφείλει να συμμορφώνεται με την νομολογία του ΣτΕ, περί αντισυνταγματικότητας διατάξεων νόμου, μολονότι οι αποφάσεις αυτές παράγουν δεδικασμένο μόνο για τις υποθέσεις επί των οποίων έκριναν.

³ Κατά τη νομολογία του ΣτΕ, όταν με απόφαση του ΣτΕ ή με αμετάκλητη απόφαση διοικητικού δικαστηρίου ακυρώθηκε ατομική διοικητική πράξη για το λόγο ότι στηρίζεται σε διάταξη νόμου αντίθετη προς το Σύνταγμα ή διοικητική κανονιστική πράξη η οποία δεν έχει νόμιμο έρεισμα, η Διοίκηση έχει υποχρέωση να ανακαλέσει ατομικές διοικητικές πράξεις, που έχουν το ίδιο περιεχόμενο και έχουν εκδοθεί με βάση την ίδια νομοθετική ή κανονιστική διάταξη, εφόσον α) υποβληθεί από το πρόσωπο που έχει έννομο συμφέρον σχετική αίτηση μέσα σε εύλογο χρόνο και β) δεν θίγονται δικαιώματα, που αποκτήθηκαν καλοπίστεως από την εφαρμογή τους, εκτός εάν συντρέχουν λόγοι δημοσίου συμφέροντος για τους οποίους επιβάλλεται η ανάκληση ή η μη ανάκλησή τους (πρβλ. ΣτΕ 3944/1995, 370/1997, 2176/2004Ολ., 2736/2005, 1175/2008, 171/2009).

21. Με τις ανωτέρω αποφάσεις κρίθηκε ότι το ιδιαίτερο καθεστώς προστασίας των μνημειακού χαρακτήρα των οικισμών της Ύδρας και Χώρας Πάτμου, που θεσπίσθηκε με τις μνημονευόμενες στις αποφάσεις διατάξεις (βλ. ανωτέρω αρ. 9 και 10), δεν μεταβλήθηκε μετά την έναρξη ισχύος του ν. 3028/2002. Ειδικότερα, με τη διάταξη της παρ. 2, περ. α' του άρθρου 14 του ν. 3028/2002, σύμφωνα με την οποία σε ενεργούς οικισμούς ή σε τμήματά τους που αποτελούν αρχαιολογικούς χώρους ή και ιστορικούς τόπους επιτρέπεται, μετά από άδεια που χορηγείται με απόφαση του Υπουργού Πολιτισμού, η ανέγερση νέων κτισμάτων, εφόσον συνάδουν από πλευράς όγκου, δομικών υλικών και λειτουργίας με το χαρακτήρα του οικισμού, δεν καταργήθηκε το αυστηρότερο καθεστώς προστασίας που έχει επιβληθεί ειδικώς για ορισμένους οικισμούς, προκειμένου να διατηρηθεί η μορφή τους ως οικισμών μνημειακού χαρακτήρα, όπως οι οικισμοί της Ύδρας και Χώρας Πάτμου. Συνεπώς, η εφαρμογή της προαναφερόμενης διατάξεως του ήδη ισχύοντος ν. 3028/2002 σε ενεργούς οικισμούς τελεί υπό την επιφύλαξη της τήρησης των απαγορεύσεων και περιορισμών που απορρέουν από το ειδικό καθεστώς προστασίας του οικισμού, είτε αυτό έχει θεσπισθεί πριν, είτε μετά την έναρξη ισχύος του νόμου αυτού.

Κατ' ακολουθία, το καθεστώς προστασίας των οικισμών της Ύδρας και Χώρας Πάτμου, το οποίο έχει επιβληθεί με τις προαναφερόμενες διατάξεις, προκειμένου να διαφυλάσσεται η σχέση δομημένου - αδόμητου χώρου, ώστε να αποτρέπεται η αλλοίωση του μνημειακού χαρακτήρα του οικισμού, ο οποίος προστατεύεται ως σύνολο, δεν έχει επηρεασθεί από τις διατάξεις του ν. 3028/2002 και εξακολουθεί να ισχύει στο σύνολό του. Αντίθετη άποψη, κατά την οποία υπό την ισχύ του άρθρου 14 του ως άνω νέου αρχαιολογικού νόμου είναι δυνατή η ανέγερση νέων οικοδομών και σε αδόμητα τμήματα στους ανωτέρω οικισμούς, με μόνη υποχρέωση να διασφαλίζεται η τήρηση των προϋποθέσεων που ορίζονται στην παράγραφο 2 του άρθρου αυτού, θα οδηγούσε στη μετάπτωση του μνημειακού χαρακτήρα οικισμού σε κοινό παραδοσιακό οικισμό, στον οποίο επιβάλλεται απλώς να εναρμονίζονται οι νέες οικοδομές με τη φυσιογνωμία του οικισμού, από πλευράς όγκου, δομικών υλικών και λειτουργίας, δηλαδή σε κατάργηση του ιδιαίτερου και αυστηρότερου προστατευτικού καθεστώτος, το οποίο έχει επιβληθεί στο συγκεκριμένο οικισμό και το οποίο εναρμονίζεται προς τη συνταγματική επιταγή που απορρέει από τις διατάξεις του άρθρου 24 παρ. 1 και 6 του Συντάγματος.

Κατόπιν αυτών οι ανωτέρω αποφάσεις ακυρώνουν ως μη νόμιμες τις προσβαλλόμενες με τις οικείες αιτήσεις διοικητικές πράξεις, διότι αυτές στηρίζονται μόνο στην εξέταση των όρων, που προβλέπονται από το άρθρο 14 παρ. 2 περ. α' του ν. 3028/2002, χωρίς να εξετασθεί η συνδρομή της νομίμου προϋποθέσεως για τη χορήγηση της εγκρίσεως δομήσεως, που ισχύει από το ειδικό νομικό προστατευτικό καθεστώς των επίμαχων οικισμών, δηλαδή να αποδεικνύεται τεκμηριωμένα ότι στο προς δόμηση ακίνητο προϋπήρχε κτίσμα.

22. Όπως αναφέρθηκε προηγουμένως, η Διοίκηση, δεσμεύεται τυπικά κατά νόμο από τις νομικές κρίσεις των ανωτέρω δικαστικών αποφάσεων, μόνον όσον αφορά τις υποθέσεις, που κρίθηκαν από αυτές. Εν τούτοις, όμως, ενδείκνυται, να εξετάσει και τις όμοιες υποθέσεις, μελλοντικές ή ακόμα εκκρεμείς ενώπιον αυτής, υιοθετώντας την δοθείσα από τις αποφάσεις αυτές ερμηνευτική νομική λύση, επί των μνημειακού χαρακτήρα οικισμών της Ύδρας και της Χώρας Πάτμου.

Καθόσον αφορά τις ήδη εκδοθείσες όμοιες διοικητικές πράξεις, οι οποίες τελούν σε αντίθεση προς την ερμηνευτική νομική λύση, που έχει δοθεί με τις ανωτέρω δικαστικές αποφάσεις, η Διοίκηση δύναται να τις ανακαλέσει και να εξετάσει τις σχετικές υποθέσεις εκ νέου υπό το φως αυτής της νομικής ερμηνευτικής λύσεως, με βάση τις γενικές αρχές, που ισχύουν για την δυνατότητα ανακλήσεως των παράνομων ευμενών ατομικών διοικητικών πράξεων, λαμβάνοντας υπόψη:

α) Ότι, κατά το Σύνταγμα και την έχουσα αυξημένη τυπική ισχύ έναντι των κοινών νόμων (άρθρο 28 παρ. 1 του Συντάγματος) Διεθνή Σύμβαση της Γρανάδας, τα μνημεία, οι οικισμοί με μνημειακό χαρακτήρα, οι παραδοσιακές περιοχές και τα παραδοσιακά στοιχεία, τυγχάνουν ιδιαίτερης (αυξημένης) κρατικής μέριμνας και προστασίας, στο πλαίσιο της οποίας το Κράτος έχει υποχρέωση σε κάθε παρέμβαση ώστε να διατηρήσει τη φυσιογνωμία και τις ιδιομορφίες (κυρίως αισθητικές) αυτών. Συνεπώς, η ανάγκη της αυξημένης προστασίας των πολιτιστικών αυτών αγαθών, συνιστά γενικότερο λόγο δημοσίου συμφέροντος, που δικαιολογεί, κατ' αρχήν, την ανάκληση των διοικητικών πράξεων, που έχουν εκδοθεί κατά παράβαση της επιβαλλόμενης αυτής προστασίας, ανεξάρτητα από τον χρόνο που έχει παρέλθει από την έκδοσή τους.

β) Τα συμφέροντα, δικαιώματα και επωφελείς καταστάσεις, που τυχόν έχουν ήδη παραχθεί από τις πράξεις αυτές υπέρ καλής πίστεως διοικουμένων, δηλαδή καταστάσεις η ανατροπή των οποίων είναι αντίθετη προς τις αρχές της ασφάλειας

δικαίου, της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και της χρηστής Διοικήσεως, εκτός εάν, κατά την αιτιολογημένη κρίση της Διοικήσεως, συντρέχουν λόγοι γενικότερου δημοσίου συμφέροντος προστασίας των συγκεκριμένων μνημειακού χαρακτήρα οικισμών σε βαθμό τέτοιο, ώστε να επιβάλλεται η ανάκληση, ακόμα και των πράξεων αυτών (πρβλ. *mutatis mutandis*, ΟΛΣΤΕ 2176/2004, 1175/2008, ΣΤΕ 171/2009).

Η αντίθεση προς το δημόσιο συμφέρον πρέπει να αιτιολογείται ειδικά, δεδομένου ότι πρόκειται για επαχθές μέτρο για το διοικούμενο (ΣΤΕ 3402/1989, 3457/2007). Στο πλαίσιο αυτό η Διοίκηση, επικαλούμενη τους ανωτέρω λόγους δημοσίου συμφέροντος, δύναται να ανακαλέσει οποτεδήποτε τις σχετικές διοικητικές πράξεις, από τις οποίες δεν έχουν ήδη δημιουργηθεί δικαιώματα ή επωφελείς καταστάσεις για καλόπιστους διοικούμενους.

Για παράδειγμα, η Διοίκηση δύναται να ανακαλέσει οποτεδήποτε και να επανεξετάσει την έγκριση, που χορήγησε, στην υπόθεση που αναφέρεται στο έγγραφο των τιθεμένων ερωτημάτων, καθόσον η ενδιαφερόμενη Α. Χ, δεν έχει κάνει ακόμα χρήση της χορηγηθείσας άδειας με την ανέγερση οικοδομής. Σε περίπτωση, όμως, που διαπιστωθεί ότι, με βάση την άδεια που χορηγήθηκε σε καλής πίστεως διοικούμενο, έχει ήδη αναγερθεί οικοδομή, εναπόκειται στη Διοίκηση να εξετάσει και να αποφασίσει με αιτιολογημένη πράξη της, υπό το φως της επίμαχης νομολογίας του ΣΤΕ, ότι συντρέχουν λόγοι γενικότερου δημοσίου συμφέροντος προστασίας των συγκεκριμένων μνημειακού χαρακτήρα οικισμών, ώστε να επιβάλλεται η ανάκληση της πράξης αυτής.

Απάντηση

23. Ενόψει όλων των ανωτέρω, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Β' Τακτική Ολομέλεια) γνωμοδοτεί, ομόφωνα, ότι στα τιθέμενα, κατά το ιστορικό, ερωτήματα αρμόζουν οι εξής απαντήσεις:

α) Η νομολογία, η οποία έχει διαμορφωθεί με τις υπ' αριθμ. 978/2012, 2270/2014, 3349/2014 και 4781/2014 αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας συνιστά «παγία νομολογία», καθόσον αφορά την δοθείσα από τις αποφάσεις αυτές ερμηνευτική νομική λύση για την δόμηση εντός των μνημειακού χαρακτήρα οικισμών της Ύδρας και της Χώρας Πάτμου. Η νομολογία αυτή μάλιστα επαναλήφθηκε και με τις μετέπειτα εκδοθείσες υπ' αρ. 166/2015 (ΕΑ), 4363/2015 και 1248/2016 αποφάσεις του ιδίου δικαστηρίου.

β) Ενδείκνυται η Διοίκηση, σε συμφωνία προς τις ανωτέρω αποφάσεις, να εξετάσει τις όμοιες υποθέσεις, ήδη εκκρεμείς ενώπιον αυτής ή μελλοντικές, που αφορούν τη δόμηση στους ίδιους οικισμούς, υιοθετώντας την δοθείσα από τις αποφάσεις αυτές ερμηνευτική νομική λύση.

γ) Καθόσον αφορά τις ήδη εκδοθείσες πράξεις και οι οποίες τελούν σε αντίθεση προς την ερμηνευτική νομική λύση, που έχει δοθεί με τις ανωτέρω δικαστικές αποφάσεις, η Διοίκηση δύναται να τις ανακαλέσει οποτεδήποτε και να εξετάσει εκ νέου τις σχετικές υποθέσεις υπό το φως αυτής της νομικής ερμηνευτικής λύσεως, με βάση τις γενικές αρχές, που ισχύουν για την δυνατότητα ανακλήσεως των παράνομων ευμενών ατομικών διοικητικών πράξεων, επικαλούμενη λόγους σπουδαίου δημοσίου συμφέροντος (προστασία μνημειακών οικισμών), λαμβάνοντας, όμως, υπόψη τα δικαιώματα ή τις επωφελείς καταστάσεις, που έχουν δημιουργηθεί από τις πράξεις αυτές για καλόπιστους διοικούμενους, εκτός εάν, κατά την αιτιολογημένη κρίση της Διοικήσεως, συντρέχουν λόγοι γενικότερου δημοσίου συμφέροντος προστασίας των συγκεκριμένων μνημειακού χαρακτήρα οικισμών, σε βαθμό τέτοιο, ώστε να επιβάλλεται η ανάκληση, ακόμα και των πράξεων αυτών.

ΘΕΩΡΗΘΗΚΕ

Αθήνα, 12 / 10 - 2016

Ο Πρόεδρος

Μιχαήλ Απέσσος

Πρόεδρος του ΝΣΚ

Εισηγητής

Σταύρος Σπυρόπουλος

Νομικός Σύμβουλος του Κράτους