



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

**Αριθμός Γνωμοδότησεως: 289/2016
ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ
ΤΜΗΜΑ Ε΄**

Συνεδρίαση της 22-11-2016

Σύνθεση:

Πρόεδρος: Μεταξία Ανδροβιτσανέα, Αντιπρόεδρος Ν.Σ.Κ.

Μέλη: Κωνσταντίνος Γεωργάκης, Βασιλική Πανταζή, Δημήτριος Αναστασόπουλος, Ελένη Σβολοπούλου, Δημήτριος Μακαρονίδης, Βασίλειος Καραγεώργος, Νομικοί Σύμβουλοι του Κράτους.

Εισηγήτρια: Ευθυμία Ε. Γκαράνη, Πάρεδρος Νομικού Συμβουλίου του Κράτους (γνώμη χωρίς ψήφο).

Αριθμός Ερωτήματος: Το με αρ. πρωτ. 110032/8833/1451/16-6-2016 έγγραφο του Τμήματος Προστασίας και Διαχείρισης Νεότερων και Σύγχρονων Μνημείων και Μνημείων Τεχνικού Πολιτισμού της Δ/σης Προστασίας και Αναστήλωσης Νεότερων και Σύγχρονων Μνημείων της Γενικής Δ/σης Αναστήλωσης Μουσείων και Τεχνικών Έργων ΥΠ.ΠΟ.Α..

Περίληψη Ερωτήματος: Ερωτάται, σε περίπτωση αμφισβήτησης της κυριότητας του αιτούντος έγκριση οικοδομικών εργασιών επί νεότερων μνημείων, **α)** εάν δύναται το Κεντρικό Συμβούλιο Νεότερων Μνημείων να προβεί σε εξέταση του ιδιοκτησιακού και **β)** εάν ενδεχόμενη έγκριση των εργασιών θα επιδράσει στη μεταξύ των διαδίκων διαφορά.

Από το έγγραφο της ερωτώσας υπηρεσίας και τα στοιχεία του φακέλου που το συνοδεύουν, προκύπτει το ακόλουθο πραγματικό:

Ιστορικό.

1. Δυνάμει της ΥΠΠΟΑ/ΓΔΑΜΤΕ/ΔΠΑΝ/ΝΣΜ/161291375205/1-2-2016 απόφασης του Υπουργού Πολιτισμού, χαρακτηρίστηκαν ως νεότερα μνημεία ορισμένα κτίσματα της Σεβαστοπούλειου Εργατικής Σχολής (η «Σχολή»), επί οικοπέδου στην περιοχή Αμπελοκήπων.
2. Το ν.π.ι.δ. με την επωνυμία «Σύλλογος προς Διάδοσιν Ωφελίμων Βιβλίων» (ο «Σύλλογος»), υπό την ιδιότητά του κυρίου του άνω οικοπέδου και αρμοδίου για τη λειτουργία της Σχολής και προς το σκοπό λειτουργίας ΙΕΚ στους χώρους αυτής, υπέβαλε αίτημα προς το αρμόδιο τμήμα της Δ/σης Προστασίας και Αναστήλωσης Νεότερων και Σύγχρονων Μνημείων ΥΠΠΟΑ (η «Διεύθυνση Νεότερων Μνημείων») περί έγκρισης μελέτης σχετικής με εργασίες α) ανέγερσης νέου κτιρίου, πλησίον των χαρακτηρισμένων μνημείων και β) αποκατάστασης δύο εκ των χαρακτηρισμένων μνημείων. Το αίτημα εισήχθη στο Κεντρικό Συμβούλιο Νεότερων Μνημείων (το «Συμβούλιο»), προκειμένου αυτό να γνωμοδοτήσει σχετικά προς τον Υπουργό Πολιτισμού, κατ' άρθρο 10 παρ. 3, 4 ν. 3028/2002.
3. Κατά τη συνεδρίαση της 25-02-2016 παραστάθηκαν εκπρόσωποι του Δήμου Αθηναίων, που ζήτησαν την επ' αόριστον αναβολή άλλως την αποχή του Συμβουλίου από την έκδοση γνώμης, για το λόγο ότι το επίμαχο ακίνητο ανήκει στην αποκλειστική κυριότητα του Δήμου και όχι στον αιτούντα Σύλλογο. Ειδικότερα, υπεστήριξαν ότι το ακίνητο, επί του οποίου ευρίσκονται τα μνημεία, δωρήθηκε από το Δήμο Αθηναίων προς το Σύλλογο δυνάμει δύο δωρεών των ετών 1908 και 1909, υπό τον ρητό όρο της λειτουργίας της Σχολής, η οποία όμως έπαυσε από το 1982, επιπλέον δε ότι ο σκοπός του Συλλόγου να λειτουργήσει ΙΕΚ στο συγκεκριμένο ακίνητο μεταβάλλει το σκοπό των δωρεών. Ότι, για τους λόγους αυτούς, το Δημοτικό Συμβούλιο του Δήμου εξέδωσε τις 1740/2015 και 5/2016 αποφάσεις ανάκλησης των γενόμενων δωρεών, σύμφωνα με το άρθρο 184 Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων, κυρωθέντος δια του άρθρου πρώτου ν. 3463/2006¹, δια της

¹ «Άρθρο 184. 1. Δωρεές δημοτικών και κοινοτικών ακινήτων επιτρέπονται ύστερα από ειδικά αιτιολογημένη απόφαση του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου..... 2. Αν η χρήση των ακινήτων, που έχουν δωρηθεί, μεταβληθεί ή ο σκοπός της δωρεάς δεν εκπληρωθεί μέσα στην προθεσμία που έχει οριστεί, η σύμβαση της δωρεάς λύεται και η κυριότητα των ακινήτων επανέρχεται αυτοδικαίως στο Δήμο ή την Κοινότητα. Η σχετική απόφαση του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου καταχωρίζεται στα βιβλία μεταγραφών.»

2

μεταγραφής των οποίων στα βιβλία του αρμόδιου υποθηκοφυλακείου, η κυριότητα των δωρηθέντων επέστρεψε αυτοδίκαια στον Δήμο.

4. Στους άνω ισχυρισμούς οι εκπρόσωποι του Συλλόγου, αντέταξαν α) ότι το 1982 η λειτουργία της Σχολής δεν έπαυσε αλλά ανεστάλη εξαιτίας μεταβολής της νομοθεσίας, που κατέστησε αδύνατη τη συνέχιση αυτής, υπό το έως τότε εκπαιδευτικό σχήμα και β) ότι η επίμαχη μελέτη υποβάλλεται ακριβώς προς το σκοπό επαναλειτουργίας της Σχολής, όπως απαιτείται πλέον από το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο, ήτοι υπό τη μορφή ΙΕΚ και υπό τις κτιριακές προδιαγραφές που θέτει ο ΟΣΚ.

5. Το Συμβούλιο ανέβαλε ομόφωνα και επ' αόριστον τη συζήτηση της υποβληθείσας μελέτης, ακολουθώντας δε η Διεύθυνση Νεότερων Μνημείων υπέβαλε το ερευνώμενο ερώτημα, δια του οποίου ερωτά εάν: «**1) Δύναται το Κεντρικό Συμβούλιο Νεοτέρων Μνημείων, λαμβάνοντας υπόψη τα επισυναπτόμενα έγγραφα σχετικά με τη διαμάχη των φερόμενων ιδιοκτητών ως προς το ιδιοκτησιακό καθεστώς του εν θέματι ακινήτου, να πιθανολογήσει την κυριότητα του και να προχωρήσει ή μη στην εξέταση έγκρισης της υποβληθείσας μελέτης από το Σύλλογο προς Διάδοσιν Ωφελίμων Βιβλίων και 2) Ενδεχόμενη έγκριση της υποβληθείσας μελέτης, θα έχει επιπτώσεις επί της διαμάχης περί το ιδιοκτησιακό καθεστώς του ακινήτου;**»

6. Σχετικά με το αμφισβητούμενο ιδιοκτησιακό καθεστώς, επισημαίνονται τα εξής, προκύπτοντα εκ του φακέλου:

α) Δυνάμει διάταξης διαθήκης, ο Κων/νος Σεβαστόπουλος διέθεσε το 1905 χρηματικό ποσό ως κληροδότημα υπέρ του Συλλόγου προς ίδρυση και διατήρηση επαγγελματικής σχολής αρρένων, υπό τον τίτλο «Σεβαστοπούλειος Εργατική Σχολή».

β) Δυνάμει δύο συμβολαιογραφικών δωρεών, ο Δήμος Αθηναίων προέβη στις εξής δωρεές ακινήτων προς το Σύλλογο: (i) το έτος 1908 δώρησε οικόπεδο 3.551,50 τμ. «*δια την ίδρυσιν του καταστήματος της Σεβαστοπούλειου Εργατικής Σχολής*», αναφέρεται δε στο σχετικό συμβόλαιο ότι εάν «*ήθελε παύση λειτουργούσα η Σεβαστοπούλειος Εργατική Σχολή, η παρούσα δωρεά θέλει θεωρείσθαι αυτοδικαίως ανύπαρκτος και το δωρούμενον γήπεδον θέλει επανέρχεσθαι ως έχει και ευρίσκεται εις την κυριότητα του Δήμου Αθηναίων απροφασίστως*» και (ii) το έτος 1909 δώρησε οικόπεδο 176,10 τ.μ., ευρισκόμενο βορειοανατολικά του δωρηθέντος το 1908

ακινήτου «ίνα το τεμάχιον τούτον χρησιμεύσει εις την ρηθείσαν Σεβαστοπούλειον Σχολήν προς ανέγερσιν Γυμναστηρίου και Λουτρών».

γ) Με την επιμέλεια του Συλλόγου ξεκίνησε άμεσα η ανοικοδόμηση επί των άνω οικοπέδων (καθώς και επί τρίτου που απέκτησε ο Σύλλογος δια αγοράς). Έτσι η Σχολή λειτούργησε ήδη από τον Οκτώβριο του 1909, το δε έτος 1974 αριθμούσε 1400 μαθητές.

δ) Κατά τους ισχυρισμούς του Συλλόγου, η λειτουργία της Σχολής κατέστη προβληματική στα επόμενα χρόνια εξαιτίας των νόμων 576/1977 και 817/1978, που απαγόρευσαν την ιδιωτική τεχνική εκπαίδευση. Έτσι, το έτος 1978 εκμισθώθηκαν χώροι της Σχολής στο Δημόσιο για τη στέγαση δημόσιων επαγγελματικών σχολών και το έτος 1982, οπότε οι μαθητές ανέρχονταν μόλις σε 156, ετέθη σε αναστολή η λειτουργία αυτής με απόφαση έκτακτης γενικής συνέλευσης του Συλλόγου.

ε) Με το ν. 2009/1992 επετράπη και πάλι η ιδιωτική τεχνική εκπαίδευση, οπότε, κατόπιν αιτήματος του Συλλόγου, εκδόθηκε η 6132/1995 απόφαση του Εφετείου Αθηνών, που όρισε ότι *“η θέληση του ιδρυτή Κωνσταντίνου Σεβαστόπουλου... μπορεί να πραγματοποιηθεί δια της προσθήκης διατάξεως στο Καταστατικό «Δύνатаι να ιδρυθεί στη Σεβαστοπούλαιο Εργατική Σχολή Ινστιτούτο Επαγγελματικής Κατάρτισης που θα έχει ως σκοπούς τους αναφερόμενους στους νόμους 2009/92 και 1566/85”*. Ωστόσο, η ίδρυση του ΙΕΚ δεν κατέστη δυνατόν να πραγματοποιηθεί άμεσα, διότι το Δημόσιο απέδωσε τα μισθωμένα κτίρια της Σχολής μόλις την 30-9-2010, αρχικά λόγω αναγκαστικών εκ του νόμου παρατάσεων των μισθώσεων και τελικά δυνάμει αμετάκλητων εξωστικών αποφάσεων.

στ) Το έτος 2013, προς το σκοπό της λειτουργίας ΙΕΚ, η αρμόδια πολεοδομική υπηρεσία του Δήμου Αθηναίων ενέκρινε αίτημα του Συλλόγου και εξέδωσε άδεια κατεδάφισης κάποιων από τα υφιστάμενα κτήρια και ανέγερσης νέου κτίσματος, ώστε να πληρούνται οι επιβαλλόμενες από τον ΟΣΚ κτιριακές προδιαγραφές.

ζ) Ακολούθησε η προαναφερθείσα απόφαση του Υπουργού Πολιτισμού έτους 2016, με την οποία χαρακτηρίστηκαν ως νεότερα μνημεία i) το κτίριο του Επόπτη, ii) το κυρίως κτίριο του Γυμναστηρίου και iii) οι πτέρυγες 1β και 1γ του κεντρικού κτιρίου. Συνεπεία της υπαγωγής των άνω κτισμάτων στις προστατευτικές διατάξεις του αρχαιολογικού νόμου, οι οικοδομικές

4

εργασίες κατεδάφισης και ανέγερσης απαιτούσαν πλέον την προηγούμενη άδεια του Υπουργού Πολιτισμού. Για το λόγο αυτό ο Σύλλογος υπέβαλε προς την Διεύθυνση Νεότερων Μνημείων νέα μελέτη για ανέγερση κτιρίου πλησίον των άνω χαρακτηρισμένων κτισμάτων καθώς και για αποκατάσταση των περύγων 1β και 1γ. Η εξέταση της εν λόγω μελέτης ανεβλήθη κατά την επίμαχη συνεδρίαση του Συμβουλίου (σκ. 5), ακολούθως δε υπεβλήθη το ερευνώμενο ερώτημα.

η) Ενόψει των διεκδικήσεων του Δήμου Αθηναίων, ο Σύλλογος έχει ήδη ασκήσει (i) διοικητικές προσφυγές κατά των αποφάσεων του Δημοτικού Συμβουλίου περί ανάκλησης των γενόμενων δωρεών, που εκκρεμούν ενώπιον της (δευτεροβάθμιας) Ειδικής Επιτροπής της Αποκεντρωμένης Διοίκησης και (ii) εμπράγματα αγωγή ενώπιον του Πολυμελούς Πρωτοδικείου Αθηνών, με την οποία ζητά να αναγνωριστεί η κυριότητά του επί των οικοπέδων των επίμαχων δωρεών.

Νομοθετικό πλαίσιο.

7. Στα άρθρα 6 παρ. 1 και 4, 10 παρ. 3,4,6 και 50 παρ. 2, 4 του **ν. 3028/2002** «Για την προστασία των Αρχαιοτήτων και εν γένει της Πολιτιστικής Κληρονομιάς» (Α' 153/28-6-2002) ορίζονται, μεταξύ άλλων, τα εξής:

«Άρθρο 6. 1. Στα ακίνητα μνημεία περιλαμβάνονται: α) ..., β) τα νεότερα πολιτιστικά αγαθά που είναι προγενέστερα των εκάστοτε τελευταίων εκατό ετών και χαρακτηρίζονται μνημεία λόγω της αρχιτεκτονικής, πολεοδομικής, σημασίας τους,**4.** Τα ακίνητα των περιπτώσεων β/ ... της παραγράφου 1 χαρακτηρίζονται μνημεία με απόφαση του Υπουργού Πολιτισμού,»

«Άρθρο 10. 1.. **3.**...η οικοδομική δραστηριότητα πλησίον αρχαίου επιτρέπεται μόνο μετά από έγκριση του Υπουργού Πολιτισμού, η οποία εκδίδεται ύστερα από γνώμη του Συμβουλίου. Η έγκριση χορηγείται εάν η απόσταση από ακίνητο μνημείο ή η σχέση με αυτό είναι τέτοια ώστε να μην κινδυνεύει να επέλθει άμεση ή έμμεση βλάβη αυτού λόγω του χαρακτήρα του έργου ή της επιχείρησης ή της εργασίας. **4.** Για κάθε εργασία, επέμβαση.... σε ακίνητα μνημεία,..., απαιτείται έγκριση που χορηγείται με απόφαση του Υπουργού Πολιτισμού ύστερα από γνώμη του Συμβουλίου.... **6.** Στις

περιπτώσεις που απαιτείται έγκριση σύμφωνα με τις προηγούμενες παραγράφους, αυτή προηγείται από τις άδειες άλλων αρχών που αφορούν την επιχείρηση ή την εκτέλεση του έργου ή της εργασίας και τα στοιχεία της αναγράφονται με ποινή ακυρότητας στις άδειες αυτές.....»

«Άρθρο 50.2. Με απόφαση του Υπουργού Πολιτισμού συγκροτείται Κεντρικό Συμβούλιο Νεοτέρων Μνημείων (ΚΣΝΜ).. .4..Στην αρμοδιότητα του ΚΣΝΜ ανήκουν θέματα που αφορούν στην προστασία νεοτέρων μνημείων...».

8. Στο άρθρα 2, 3 παρ. 1 και 17 παρ. 3 ν. **2690/1999** περί Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (Α' 45) ορίζονται τα εξής:

«Άρθρο 2. Με την επιφύλαξη του επόμενου άρθρου, τα διοικητικά όργανα οφείλουν να προβαίνουν, αυτεπαγγέλτως, στις ενέργειες που προβλέπονται από τις ισχύουσες διατάξεις.....»

«Άρθρο 3. 1. Αίτηση του ενδιαφερομένου, για την έκδοση διοικητικής πράξης, απαιτείται όταν το προβλέπουν οι σχετικές διατάξεις. 2...»

«Άρθρο 17.3. ... Όταν την έκδοση της διοικητικής πράξης ζητά ο ενδιαφερόμενος, αυτός οφείλει να υποβάλει τα δικαιολογητικά που καθορίζουν οι σχετικές διατάξεις, εκτός αν τα στοιχεία αυτά υπάρχουν στην αρμόδια για την έκδοση της πράξης διοικητική αρχή.»

Ερμηνεία των διατάξεων.

9. Από το άρθρο 10 ν. 3028/2002, εφαρμοζόμενο και επί νεοτέρων μνημείων (ΝΣΚ 115/2003) και από τις λοιπές προεκτεθείσες διατάξεις προκύπτει ότι οποιαδήποτε δραστηριότητα επί ή πλησίον νεότερου μνημείου, απαιτεί την υποβολή σχετικού αιτήματος του ενδιαφερόμενου διοικούμενου προς τη Διεύθυνση Νεότερων Μνημείων, η οποία, με σχετική εισήγησή της, εισάγει το αίτημα στο Συμβούλιο (Κ.Σ.Ν.Μ.) προς έκδοση απλής γνώμης, ακολούθως δε εκδίδεται η σχετική (εγκριτική ή απορριπτική) απόφαση του Υπουργού Πολιτισμού [ΥΠΠΟ/ΔΟΕΠΥ/ΤΟΠΥΝΣ/14/3698/20-1-2004 (Β' 70/2004), άρθρο 3]. Το εν λόγω οικοδομικό αίτημα εξετάζεται από την άποψη του αρχαιολογικού νόμου, ήτοι ως προς το αν οι εργασίες πρόκειται να επιφέρουν ή όχι βλάβη των μνημείων, χωρίς να αξιολογούνται ζητήματα που αποτελούν περιεχόμενο άλλων διοικητικών πράξεων (ΣτΕ 569/2012, 4463/2011, 3406/2001). Εξάλλου, η άδεια του Υπουργού Πολιτισμού δεν επιτρέπει την

6

άμεση έναρξη των οικοδομικών εργασιών αλλά αποτελεί νόμιμο έρεισμα για την, εν συνεχεία, έκδοση οικοδομικής άδειας εκ μέρους της πολεοδομικής αρχής, που πρέπει, επί ποινή ακυρότητας, να αναφέρει τα στοιχεία της έγκρισης του Υπουργού Πολιτισμού (ΣΤΕ 4198/2011, 4555/2009, 1402/1998).

10. Από την άνω νομοθεσία περί πολιτιστικών αγαθών δεν προκύπτει υποχρέωση του διοικούμενου να υποβάλει ιδιοκτησιακούς τίτλους μαζί με το άνω οικοδομικό αίτημα. Τέτοια υποχρέωση δεν προβλέπεται ούτε στην πρόσφατη ΥΠΠΟΑ/ΓΔΑΠΚ/ΔΒΜΑ/ΤΒΜΑΧΜΑΕ/316516/189298/6763/2328/28-9-2016 (ΑΔΑ:Ω2ΞΘ4653Π4-Α3Θ) περί ηλεκτρονικής υποβολής αιτημάτων, καίτοι αυτή απαιτεί τη συνυποβολή τίτλων ιδιοκτησίας/νόμιμης κατοχής σε άλλες περιπτώσεις (π.χ. όταν ο διοικούμενος αιτείται την έκδοση πράξης χαρακτηρισμού ακινήτου ως νεότερου μνημείου).

11. Κατόπιν των ανωτέρω και ενόψει του άρθρου 17 ν. 2690/1999, γεννάται το ζήτημα αν υφίσταται δυνατότητα/υποχρέωση της Διεύθυνσης Νεότερων Μνημείων να ελέγξει τους τίτλους ιδιοκτησίας του αιτούντα στην περίπτωση που αμφισβητηθεί ενώπιόν της το ιδιοκτησιακό δικαίωμα αυτού. Η νομολογία έχει δεχθεί υποχρέωση της Διοίκησης να εξετάσει παρεμπιπτόντως την αμφισβητηθείσα κυριότητα του διοικούμενου που αιτήθηκε την έκδοση διοικητικής πράξης σε περιπτώσεις που i) η έρευνα του ιδιοκτησιακού συνάγεται από τις οικείες διατάξεις και ii) η κυριότητα του αιτούντα επιδρά στην εκδοθησόμενη πράξη. Ειδικότερα, η υποχρέωση παρεμπίπτουσας έρευνας εκ μέρους της Διοίκησης έχει κριθεί επί αιτήσεως για έκδοση α) οικοδομικής άδειας, κατ' εφαρμογή του ν.δ/τος της 17-7-1923 (Α' 228)². Στην περίπτωση αυτή η κυριότητα του αιτούντα επηρεάζει την οικοδομική άδεια, διότι προσδιορίζει την έκταση του ακινήτου και συνεπώς τη δυνατότητα και τους όρους δόμησης (ενδεικτικά της πάγιας πλέον νομολογίας βλ. ΣΤΕ 1418/2016, 474/2016, 1605/2013, 291/2012, 2628/2010, 3626/2007, 1103/2006, 369/2002, 772/2001, 1192/2000, 648/1999, 4652/1997, 1929/1996, 1801/1990), β) πράξης καθορισμού λατομικής περιοχής, κατ'

² Άρθρο 53,4. Προς χορήγησην της περί ής το παρόν άρθρον αδείας δύναται η αρμοδία υπηρεσία να ζητήσας κρίνη αναγκαίον, την προσαγωγήν των τίτλων ιδιοκτησίας του εφ'ού τα εκτελεσθησόμενα έργα οικοπέδου, ως και παν έτερον επίσημον έγγραφον διασαφηνιστικόν των ορίων και της εν γένει καταστάσεως αυτού.

εφαρμογή του ν. 1428/1984³. Όπως προκύπτει από τις σχετικές διατάξεις, ο διοικητικός καθορισμός ιδιωτικής έκτασης ως λατομικής περιοχής εμπεριέχει παρεμπίπτουσα κρίση για το ιδιοκτησιακό καθεστώς (ΣτΕ 4770/2013), γ) άδειας λειτουργίας σταθμού αυτοκινήτων, κατ' εφαρμογή του π.δ/τος 475/1956 (Α' 169)⁴. Στην περίπτωση αυτή η κυριότητα συνδέεται με τον έχοντα νόμιμο δικαίωμα εκμετάλλευσης του σταθμού (ΣτΕ 1048/2009), δ) βεβαίωσης τόπου επαγγελματικής εγκατάστασης, κατ' εφαρμογή της Α.Υ.Ο. 1068526/2620/ΔΜ/ΠΟΛ.1169/9.6.1998 (Β'634/24-6-98)⁵. Και στην περίπτωση αυτή η κυριότητα συνδέεται με τον έχοντα νόμιμο δικαίωμα εγκατάστασης στον οικείο χώρο (ΣτΕ 2115/2012) και ε) διοικητικής πράξης άρσης απαλλοτρίωσης, κατ' εφαρμογή του ν. 2882/2001 (Α' 17)⁶. Στην περίπτωση αυτή η πιθανολόγηση του εμπράγματος δικαιώματος προσδιορίζει τον νομιμοποιούμενο να ζητήσει την αποδέσμευση του ακινήτου (ΣτΕ 3989/2015, 392/2014).

12. Κατόπιν των προεκτεθέντων, κατά τη συζήτηση που διεξήχθη μεταξύ των μελών των Τμήματος **ως προς το 1^ο υποερώτημα** διατυπώθηκαν οι ακόλουθες γνώμες: Κατά τη γνώμη της πλειοψηφίας, που απαρτίσθηκε από την Αντιπρόεδρο του ΝΣΚ, Μεταξία Ανδροβιτσανέα και τους Νομικούς Συμβούλους του Κράτους Κωνσταντίνο Γεωργάκη, Βασιλική Πανταζή, Δημήτριο Αναστασόπουλο και Βασίλειο Καραγεώργο (ψηφοί πέντε -5) η προαπαιτούμενη άδεια του Υπουργού Πολιτισμού δεν χορηγείται αυτεπαγγέλτως προς οποιοδήποτε πρόσωπο υποβάλλει σχετικό αίτημα αλλά κατόπιν αίτησης προσώπου νομιμοποιούμενου προς τούτο. Ως νομιμοποιούμενο θεωρείται το πρόσωπο που, είτε κατά τις διατάξεις του Αστικού Κώδικα (κύριος, επικαρπωτής, νομέας κλπ.) είτε κατ' άλλες ειδικές διατάξεις, δικαιούται να προβαίνει σε επεμβάσεις επί του ακινήτου. Συνεπώς,

³ Άρθρο 2. 1. Το δικαίωμα εκμετάλλευσης των αδρανών υλικών ανήκει στον ιδιοκτήτη της εδαφικής έκτασης μέσα στην οποία υπάρχουν αυτά ή σε εκείνον στον οποίο ο ιδιοκτήτης παραχώρησε το δικαίωμα του αυτό.

⁴ Άρθρο 24. ...3. Εις περίπτωσης μεταβιβάσεως ή μισθώσεως ή καθ' οιονδήποτε τρόπον παραχωρήσεως της χρήσεως σταθμού τινός, τυχόντος αδείας ιδρύσεως, η άδεια λειτουργίας χορηγείται επ' ονόματι του νέου κατόχου τη υποβολή υπ' αυτού υπευθύνου δηλώσεως, συμφώνως τω Ν.Δ.105/69, ότι ούτος έχει νόμιμον δικαίωμα εκμεταλλεύσεως του σταθμού»

⁵ Άρθρο 3. Τα πρόσωπα της παρ. 1 του άρθρου 1 της παρούσας κατά την υποβολή της δήλωσης έναρξης/μεταβολής εργασιών πρέπει να κατέχουν τα παρακάτω δικαιολογητικά...: 1. Στοιχείο προσδιορισμού της έδρας και των λοιπών εγκαταστάσεων της επιχείρησης, που μπορεί να είναι τίτλος ιδιοκτησίας ή μισθωτήριο συμβόλαιο ή συμφωνητικό μίσθωσης ή υπεύθυνη δήλωση άρθρου 8 ν.1599/86 δωρεάν παραχώρησης χώρου.»

⁶ Άρθρο 11. ... 2. Η αναγκαστική απαλλοτρίωση ανακαλείται υποχρεωτικά ύστερα από αίτηση κάθε ενδιαφερόμενου που πιθανολογεί εμπράγματο δικαίωμα στο απαλλοτριωμένο ακίνητο ...»

8

όταν υποβάλλεται αίτημα έγκρισης οικοδομικής μελέτης επί ή πλησίον νεότερων μνημείων, η Διεύθυνση Νεότερων Μνημείων οφείλει να ζητά και να εξετάζει όλα τα στοιχεία που άγουν στο συμπέρασμα ότι ο αιτών συνδέεται με το ακίνητο κατά τους προαναφερθέντες τρόπους και νομιμοποιείται, επομένως, στην υποβολή του αιτήματος. Σε καταφατική περίπτωση, οφείλει να κινήσει τη σχετική διοικητική διαδικασία αρχικά δια της εισαγωγής του ζητήματος στο Συμβούλιο και τελικά δια της έκδοσης εγκριτικής ή απορριπτικής υπουργικής απόφασης. Εάν, κατά την εν λόγω διαδικασία, αμφισβητηθεί από τρίτο πρόσωπο η κυριότητα του αιτούντα, η Διεύθυνση Νεότερων Μνημείων (πολύ δε περισσότερο το γνωμοδοτικό όργανο του Συμβουλίου) δεν δύναται να εξετάσει παρεμπιπτόντως τις σχετικές αμφισβητήσεις και βάσει αυτών να πιθανολογήσει ή όχι το ιδιοκτησιακό δικαίωμα του αιτούντα. Και τούτο αφενός μεν διότι μια τέτοια παρεμπίπτουσα έρευνα δεν προβλέπεται/συνάγεται από καμία διάταξη, αφετέρου δε διότι το ιδιοκτησιακό ούτε επηρεάζει ούτε αποτελεί περιεχόμενο της εκδοθησόμενης υπουργικής απόφασης, η οποία εκδίδεται στο όνομα του φερόμενου ως ιδιοκτήτη και περιέχει την εκτίμηση της υπηρεσίας αποκλειστικά ως προς το αν οι εργασίες βλάπτουν ή όχι τα μνημεία, αδιαφόρως του ιδιοκτήτη του ακινήτου. Εξάλλου, η πραγματοποίηση τελικά των οικοδομικών εργασιών θα καταστεί δυνατή όχι δια της έγκρισης του Υπουργού Πολιτισμού αλλά μόνο δια της, εν συνεχεία, εκδοθησόμενης οικοδομικής άδειας εκ μέρους της πολεοδομικής αρχής, η οποία οφείλει να ερευνήσει παρεμπιπτόντως την ανακύψασα αμφισβήτηση, κατά το άρθρο 53 παρ. 4 του ν.δ/τος της 17-7-1923 και την προαναφερθείσα (σκ. 11) πάγια νομολογία (contra ΝΣΚ 39/1992, 711/2002 τριμ. επιτρ. και 779/1998 τριμ. επιτρ.).

13. Κατά τη γνώμη αυτή, η εκ μέρους του Συλλόγου υποβληθείσα μελέτη [σκ. 6ζ)], ως αφορώσα σε οικοδομικές εργασίες πλησίον νεότερου μνημείου κατά το πρώτο σκέλος και επί νεότερου μνημείου κατά το δεύτερο σκέλος αυτής, πρέπει να εγκριθεί προηγουμένως από τον Υπουργό Πολιτισμού, μετά γνώμη του Συμβουλίου. Η Διεύθυνση Νεότερων Μνημείων δεν δύναται, ενόψει της αμφισβήτησης από τον Δήμο Αθηναίων, να προβεί σε έρευνα των σχετικών αμφισβητήσεων, αλλά οφείλει να εξετάσει εάν, από τα στοιχεία του φακέλου, προκύπτει νομιμοποίηση του Συλλόγου (κατά τον Αστικό Κώδικα ή άλλη ειδική διάταξη) προς υποβολή του οικοδομικού αιτήματος. Σε καταφατική

περίπτωση οφείλει να εισάγει την υπόθεση στο Συμβούλιο προς έκδοση γνώμης επί της υποβληθείσας μελέτης από την άποψη του αρχαιολογικού νόμου, οι δε διεκδικήσεις του Δήμου θα εξεταστούν από την πολεοδομική υπηρεσία και τελικά από τα πολιτικά δικαστήρια.

14. Κατά τη γνώμη της μειοψηφίας που απαρτίσθηκε από τους Νομικούς Συμβούλους του Κράτους Ελένη Σβολοπούλου και Δημήτριο Μακαρονίδη (ψηφοί δύο -2), με την οποία συντάχθηκε και η εισηγήτρια Ευθυμία Ε. Γκαράνη, Πάρεδρος του ΝΣΚ (γνώμη άνευ ψήφου), ελλείπει σχετικής διάταξης και ενόψει του άρθρου 17 ΚΔΔ, δεν υφίσταται υποχρέωση συνυποβολής ιδιοκτησιακών τίτλων του υποβάλλοντα οικοδομικό αίτημα, ενώ το πλέον πιθανό είναι ο υποβαλλόμενος στη διαδικασία/δαπάνη σύνταξης οικοδομικής μελέτης να θεωρεί βάσιμα (δυνάμει τίτλων) ότι είναι δικαιούχος. Σε περίπτωση όμως, που, ενώπιον της Διεύθυνσης Νεότερων Μνημείων, αμφισβητηθεί σοβαρά το ιδιοκτησιακό καθεστώς του επίμαχου ακινήτου και δεν υφίσταται σχετική τελεσίδικη δικαστική απόφαση, οφείλει αυτή να προβεί σε παρεμπόπτουσα κρίση της κυριότητας του αιτούντα. Και τούτο διότι, όπως προκύπτει από τα άρθρα 2 και 3 παρ. 1 ΚΔΔ, όταν η διοικητική πράξη εκδίδεται όχι κατά τον κανόνα της αυτεπάγγελτης δράσης της υπηρεσίας αλλά, όπως εν προκειμένω, με αίτηση του ενδιαφερόμενου, η αίτηση αυτή συνιστά ουσιώδη όρο έκδοσης της πράξης, αφού εκκινεί τη διοικητική διαδικασία. Συνεπώς, μέσω της αμφισβήτησης της έννομης σχέσης της κυριότητας του αιτούντα, αμφισβητείται η νομιμοποίηση αυτού και συνακόλουθα το δικαίωμά του να απασχολήσει την Διοίκηση, αξιώνοντας τον έλεγχο μιας οικοδομικής μελέτης αρχικά από την εισηγούμενη Διεύθυνση Νεότερων Μνημείων, ακολούθως από το γνωμοδοτούν Συμβούλιο και τελικά από τον ίδιο τον αποφασίζοντα Υπουργό Πολιτισμού, καίτοι είναι πιθανόν ο έλεγχος αυτός να καταστεί στο σύνολό του άνευ αντικειμένου, αν η πολεοδομική αρχή μεταγενεστέρως κρίνει ότι ο αιτών δεν ήταν κύριος (ΣΤΕ 272/1982, Επ. Σπηλιωτόπουλος Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου τ. 1 4^η εκδ., σελ. 104, Α.Ι.Τάχος, Ερμηνεία Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, σελ. 506 στοιχείο γ) και ΥΠΠΟΑ της 28-9-2016, τελευταία παρ. (σκ. 10)]. Κατά την ειδικότερη γνώμη του Νομικού Συμβούλου, Δημ. Μακαρονίδη, προκειμένου να αποφευχθεί αυτός ο κίνδυνος, η Διεύθυνση Νεότερων Μνημείων οφείλει

 10



πάντα (και όχι μόνο επί αμφισβήτησης) να ζητά νομιμοποιητικά στοιχεία του υποβάλλοντα οικοδομικό αίτημα.

15. Κατά την άνω γνώμη της μειοψηφίας, η Διεύθυνση Νεότερων Μνημείων οφείλει να εξετάσει παρεμπιπτόντως, από τα στοιχεία του φακέλου, το ζήτημα της αμφισβητούμενης κυριότητας του αιτούντος Συλλόγου, προς επιβοήθησή της δε και μόνον (ΝΣΚ 282/2014, 364/2013) επισημαίνονται τα εξής (ΝΣΚ 39/1992, 711/2002 τριμ. επιτρ.): **α)** ότι κατά τη διάρκεια των τελευταίων 34 ετών (από το 1982 και έως τις ανακλητικές αποφάσεις των ετών 2015, 2016) ο Σύλλογος ευρίσκεται στη νομή και κατοχή των οικοπέδων χωρίς δικαστική ή εξώδικη αμφισβήτηση εκ μέρους του Δήμου των επίμαχων δωρεών, αντίθετα δε με αναγνώριση αυτών ως ισχυρών το έτος 2013 [σκ. 6στ)], **β)** ότι η αυτοδίκαιη επάνοδος προς το Δήμο της κυριότητας των δωρηθέντων ακινήτων, καθ' ό μέρος υποστηρίζεται βάσει του ν. 3463/2006, βασίζεται σε μεταγενέστερο νομοθετικό πλαίσιο που δεν διέπει τις επίμαχες δωρεές (ΣτΕ 4027/2008, 2004/2006, 181/1998, 4188/1988, ΝΣΚ 31/2007, 151/1994), η δε εκτίμηση ότι η ίδρυση ΙΕΚ μεταβάλλει το σκοπό της δωρεάς δεν συνάδει προς τις κρίσεις της ΕφΑθ6132/1995 [σκ. 6ε)] και **γ)** ότι η αυτοδίκαιη αυτή επάνοδος της κυριότητας, καθ' ό μέρος υποστηρίζεται βάσει της συμφωνίας των μερών [σκ. 6β)] εκφεύγει της παρεμπιπτούσας υπηρεσιακής έρευνας (ΝΣΚ 184/2008), διότι η πλήρωση ή μη της διαλυτικής αίρεσης το έτος 1982 [σκ. 3, 4, 6δ)] απαιτεί απόδειξη και αξιολόγηση των πραγματικών περιστατικών, ανήκουσα αποκλειστικά στα αρμόδια Δικαστήρια (ΣτΕ 1536/2014 και ΝΣΚ 5/2014, 151/1994).

16. Κατά την ομόφωνη γνώμη του τμήματος **ως προς το δεύτερο υποερώτημα**, το ιδιοκτησιακό καθεστώς των οικοπέδων ουδόλως επηρεάζεται από ενδεχόμενη θετική γνώμη του Συμβουλίου ή ενδεχόμενη υπουργική απόφαση έγκρισης της μελέτης, που θα συνιστά έγκριση των οικοδομικών εργασιών από την άποψη του αρχαιολογικού νόμου, ήτοι ως προς το αν βλάπτουν ή όχι τα μνημεία, η δε κρίση περί της κυριότητας ανήκει πάντα στα πολιτικά δικαστήρια (ΣτΕ 1418/2016, 291/2012, 1801/1990, 3237/1983). Στην εξεταζόμενη περίπτωση η σχετική κρίση θα εκφραστεί μέσω της εκδοθησόμενης απόφασης του Πολυμ. Πρωτοδικείου Αθηνών [σκ. 6η)]. Οίκοθεν νοείται ότι, σε περίπτωση που, μεταγενέστερα της τυχόν έγκρισης του οικοδομικού αιτήματος του Συλλόγου, εκδοθεί τελεσίδικη δικαστική

απόφαση που κρίνει το ιδιοκτησιακό αντίθετα, η Δ/ση Νεότερων Μνημείων δύναται να προβεί σε ανάκληση της εγκριτικής υπουργικής απόφασης (ΣΤΕ 474/2016, 291/2012, 369/2002, 772/2001, 1192/2000).

Απάντηση.

17. Κατ' ακολουθία των ανωτέρω, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Ε' Τμήμα) γνωμοδοτεί ως εξής:

-επί του πρώτου υποερωτήματος κατά πλειοψηφία ότι το Κεντρικό Συμβούλιο Νεότερων Μνημείων δεν δύναται να πιθανολογήσει την κυριότητα του αιτούντος Συλλόγου με βάση τα στοιχεία σχετικά με τη διαμάχη των φερόμενων ως ιδιοκτητών, αλλά η Διεύθυνση Νεότερων Μνημείων οφείλει να εξετάσει εάν, από τα στοιχεία του φακέλου, προκύπτει νομιμοποίηση του Συλλόγου προς υποβολή του σχετικού οικοδομικού αιτήματος και ακολούθως να κινήσει τη διαδικασία εξέτασης της υποβληθείσας μελέτης από την άποψη του αρχαιολογικού νόμου.

-επί του δεύτερου υποερωτήματος ομόφωνα ότι η ενδεχόμενη εγκριτική της μελέτης απόφαση του Υπουργού Πολιτισμού ουδεμία επίπτωση θα έχει επί του ιδιοκτησιακού καθεστώτος του ακινήτου, ζήτημα το οποίο ανήκει στην αποκλειστική κρίση των πολιτικών δικαστηρίων.

Θεωρήθηκε

Αθήνα, 30 - 11 - 2016

Η Πρόεδρος

Μεταξία Ανδροβιτσάνεα
Αντιπρόεδρος Ν.Σ.Κ.

Η Εισηγήτρια

Ευθυμία Ε. Γκαράνη
Πάρεδρος Ν.Σ.Κ