



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

Αριθμός Γνωμοδοτήσεως: 21/2017

**ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ
(ΤΜΗΜΑ Γ')**

Συνεδρίαση της 6^{ης} Φεβρουαρίου 2017

ΣΥΝΘΕΣΗ :

Πρόεδρος: Βασιλική Δούσκα, Αντιπρόεδρος ΝΣΚ

Μέλη: Παναγιώτης Παναγιωτουνάκος, Ευγενία Βελώνη, Νίκη Μαριόλη, Κωνσταντίνος Κατσούλας, Αθηνά Αλεφάντη, Βασιλική Παπαθεοδώρου, Νομικοί Σύμβουλοι του Κράτους.

Εισηγητής: Αθηνά Αλεφάντη, Νομική Σύμβουλος του Κράτους.

Αριθμός ερωτήματος: Το υπ' αριθ. πρωτ. 61391/14-12-2016 ερώτημα Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας, της Γενικής Διεύθυνσης Πολεοδομίας - Διεύθυνση Αρχιτεκτονικής, Οικοδομικών Κανονισμών και Αδειοδοτήσεων, Τμήμα Διατηρητέων Κτιρίων .

Ερώτημα: Ερωτάται, αν με βάση δεδομένο ιστορικό, δύναται να υπαχθούν στις διατάξεις του ν. 4178/2013, ενόψει της παρ. ιδ) του άρθρου 2 αυτού, αυθαίρετες κατασκευές και αυθαίρετες αλλαγές χρήσης, σε κτίρια με παράλληλο χαρακτηρισμό ως διατηρητέα και μνημεία, σε περίπτωση που πληρούνται οι προϋποθέσεις του άρθρου 14, του ιδίου νόμου, για τα διατηρητέα κτίρια και το Υπουργείο Πολιτισμού και Αθλητισμού (εφεξής

ΥΠΠΟΑ) έχει εκφράσει θετική άποψη για το θέμα αλλαγής χρήσης και λοιπών εργασιών.

Επί του ανωτέρω ερωτήματος, το οποίο υπογράφεται από την Γενική Γραμματέα Χωρικού Σχεδιασμού και Αστικού Περιβάλλοντος του ΥΠΕΝ, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Τμήμα Γ') γνωμοδότησε ως εξής :

Ιστορικό

1. Από το ιστορικό του ερωτήματος και τα στοιχεία του φακέλου που το συνοδεύουν προκύπτει το ακόλουθο πραγματικό :

Ενώπιον του Κεντρικού Συμβουλίου Αρχιτεκτονικής (εφεξής ΚΕΣΑ) εισήχθη το ζήτημα της υπαγωγής ή μη στις διατάξεις του ν.4178/2013 «Αντιμετώπιση της αυθαίρετης δόμησης- Περιβαλλοντικό ισοζύγιο κ.λ.π.», διατηρητέου κτιρίου, που βρίσκεται επί των οδών Αμερικής, Πανεπιστημίου, Βουκουρεστίου και Σταδίου, στο Ο.Τ.66079, του εγκεκριμένου ρυμοτομικού σχεδίου του Δήμου Αθηναίων, φερόμενου ως ιδιοκτησία του Μετοχικού Ταμείου Στρατού και με μισθώτρια την εταιρία «Ρ....Α.Ε., η οποία και υπέβαλε αρχικά την από 26.11.2015 αίτηση με συνημμένα δικαιολογητικά. Το κτίριο αυτό είναι χαρακτηρισμένο ως διατηρητέο με το από 4-4-1984 π.δ. (Δ'314), και ως ιστορικό διατηρητέο μνημείο, με την υπ' αριθ. ΥΠΠΟ/ΔΙΛΑΠ /Γ/ 1901/ 33661/ 24.7.1989 Υ.Α. (Β'560)¹.

¹ Με το από 10.8.1981 π.δ. (Δ'464), «περί χαρακτηρισμού ως διατηρητέων των κύριων όψεων του κτιρίου του Μετοχικού Ταμείου Στρατού του καταλαμβάνοντος το οικοδομικό τετράγωνο το περικλειόμενον υπό των οδών Πανεπιστημίου, Σταδίου και Αμερικής και καθορισμού όρων και περιορισμών δομήσεως του οικοπέδου αυτού» είχαν προγενεστέρως χαρακτηριστεί ως διατηρητέες οι κύριες όψεις του.

Με το από 4.4.1984 π.δ. (Δ' 314) «περί χαρακτηρισμού κτιρίων που βρίσκονται στην οδό Σταδίου ως διατηρητέων, αποκατάσταση των κύριων όψεών τους και επιβολής όρων και περιορισμών κατά την τοποθέτηση πρόσθετων στοιχείων (διαφημίσεων, φωτεινών ή μη επιγραφών, προστεγασμάτων) στις κύριες όψεις των διατηρητέων κτιρίων και τα πεζοδρόμιά τους» χαρακτηρίστηκε το κτίριο ως διατηρητέο στο σύνολό του.

Με την υπ' αριθ. 29674/956/9.3.1989 υ.α. (Δ'164) καθορίστηκε η χρήση θεάτρου σε τμήμα του 6ου ορόφου (δώμα) του κτιρίου του Μ.Τ.Σ. (επί της οδού Σταδίου αρ. 4).

Αρχικά, η Δ/ση Προστασίας και Αναστήλωσης Νεώτερων και Σύγχρονων Μνημείων του ΥΠΠΟΑ, μετά από σχετικό ερώτημα του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας (εφεξής ΥΠΕΚΑ), διατύπωσε την άποψη, με το υπ' αριθμ. ΥΠΠΟΑ /ΓΔΑΜΤΕ /ΔΠΑΝΣΜ /372779/34561/4866/20.1.2016 έγγραφό της, ότι «...το κτίριο του θέματος είναι χαρακτηρισμένο νεώτερο μνημείο κατά τις διατάξεις του ν. 3028/2002 και η Υπηρεσία μας δεν εξετάζει θέματα υπαγωγής των αυθαίρετων κατασκευών στον ν. 4178/2013 περί «Αντιμετώπισης Αυθαίρετης Δόμησης». Δεδομένου ότι όλες οι αναφερόμενες ως αυθαίρετες κατασκευές και αυθαίρετες αλλαγές χρήσης, όπως αποτυπώνονται και στα σχέδια έχουν πραγματοποιηθεί χωρίς προηγούμενη έγκριση της Υπηρεσίας μας, η Δ/ση Σχεδίου Πόλεως και Δόμησης και η Δ/ση Εμπορίου και Ανάπτυξης του Δήμου Αθηναίων παρακαλούνται να προβούν σε όλες τις επιβαλλόμενες από το νόμο ενέργειες».

Στην συνέχεια, όμως, η ίδια Διεύθυνση με το υπ'αριθ. ΥΠΠΟΑ /ΓΔΑΜΤΕ /ΔΠΑΝΣΜ/229096/19378/2956/27.7.2016 έγγραφό της διατύπωσε την άποψη ότι «... 1.Όσον αφορά τις σημειακές παρεμβάσεις στο εσωτερικό του κτιρίου, όπως αυτές καταγράφονται στα υποβληθέντα σχέδια και την Τεχνική έκθεση και προέκυψαν κατά το στάδιο της κατασκευής τόσο για κατασκευαστικούς όσο και για λειτουργικούς λόγους, αυτές δεν αφορούν σε αλλαγές στα αυθεντικά τμήματα του κτιρίου, αλλά αλλαγές σε νέες κατασκευές εγκεκριμένες με την υπ'αριθ. ΥΠΠΟ /ΔΑΝΣΜ/ 91987π.ε. /2869π.ε./2006 και επομένως δεν άπτονται των διατηρητέων στοιχείων του κτιρίου και δεν θίγουν

Με την υπ'αριθ.ΥΠΠΟ/ΔΙΛΑΠ/Γ/1901/33661/24.7.1989 υ.α. (Β' 560) χαρακτηρίστηκε, μεταξύ άλλων δημοσίων κτιρίων της Αθήνας, ως διατηρητέο μνημείο, «διότι αποτελεί ένα από τα χαρακτηριστικά δείγματα αρχιτεκτονικής δημοσίων κτιρίων της εποχής του μεσοπολέμου, σημαντικό για τη μελέτη της ιστορίας της αρχιτεκτονικής».

Με την υπ'αριθ. 3454/674/4.2.1998 Υ.Α. (Δ' 83) καθορίστηκαν ειδικοί όροι και περιορισμοί δόμησης στο υπόψη κτίριο και ειδικότερα "στους χώρους που λειτουργούν το εστιατόριο «ZONAR'S» το θέατρο «ΑΛΙΚΗ», το κινηματοθέατρο «ΠΑΛΛΑΣ» και το καφενείο « BRAZIL», καθορίστηκαν χρήσεις εστιατορίου, θεάτρου, κινηματοθέατρου και καφενείου αντίστοιχα".

Με την υπ'αριθ. 9503/27.2.2004Υ.Α./ΥΠΕΧΩΔΕ (Δ' 198) καθορίστηκαν ειδικοί όροι και περιορισμοί δόμησης στο διατηρητέο κτίριο του Μ.Τ.Σ. μετά τις υπ' αριθ. ΥΠΠΟ/ΔΑΝΣΜ/24341/656/9.3.2006 και ΥΠΠΟ/ΔΑΣΜ/91987π.ε./9.3.2006 Αποφάσεις Υπουργείου Πολιτισμού.

την τυπολογία και την μορφή του... 2. Όσον αφορά τις χρήσεις σας ενημερώνουμε τα ακόλουθα: Η προτεινόμενη αλλαγή χρήσης στη στοά Σπύρου Μήλιου θα εισαχθεί προς εξέταση από το ΚΣΝΜ δεδομένου ότι η χρήση αυτή αφορά στον χαρακτήρα της στοάς. Οι υπόλοιπες αλλαγές χρήσεων που αφορούν κυρίως αλλαγές από αποθηκευτικούς χώρους σε εμπορικούς χώρους και γραφεία όπως αυτές περιγράφονται στην συνημμένη τεχνική έκθεση και σχέδια δεν επηρεάζουν τα μορφολογικά και κατασκευαστικά στοιχεία του κτιρίου ούτε τον χαρακτήρα του και θα μπορούσαν να υφίστανται εφόσον δεν αντίκεινται στις πολεοδομικές διατάξεις».

Με την υπ' αριθ. ΥΠΠΟΑ /ΓΔΑΜΤΕ /ΔΠΑΝΣΜ /275074 /24054 /3651 /24.8.2016 υπουργική απόφαση εγκρίθηκε η μελέτη αλλαγής χρήσης για δύο καταστήματα από εμπορικά σε υγειονομικού ενδιαφέροντος, εντός της στοάς Σπύρου Μήλιου στο διατηρητέο Μέγαρο του Μετοχικού Ταμείου Στρατού (Μ.Τ.Σ.) επί των οδών Πανεπιστημίου – Αμερικής – Σταδίου και Βουκουρεστίου, στην Αθήνα με όρους.

Τέλος, οι ενδιαφερόμενοι κατέθεσαν στο ΥΠΕΝ τον σχετικό φάκελο με την εγκεκριμένη μελέτη από το ΥΠΠΟΑ και τα θεωρημένα σχέδια σύμφωνα με τα παραπάνω για να συμπεριληφθούν στα στοιχεία του φακέλου και να προωθηθεί η διαδικασία για εξέταση του θέματος από το ΚΕΣΑ, για την υπαγωγή ή μη στις διατάξεις του ν.4178/2013. Η Διεύθυνση Αρχιτεκτονικής του ΥΠΕΝ με την από 2-11-2016 εισήγησή της προς το ΚΕΣΑ, λαμβάνοντας υπόψη το υπ' αριθ. ΥΠΠΟΑ/ΓΔΑΜΤΕ/ΔΠΑΝΣΜ/229096/19378/2956/27-7-2016 έγγραφο ΥΠΠΟΑ & την υπ' αριθ. ΥΠΠΟΑ/ ΓΔΑΜΤΕ/ ΔΠΑΝΣΜ/ 275074/ 24054/3651/24-8-2016 υπουργική απόφαση, εισηγήθηκε να εξεταστεί από το ΚΕΣΑ η δυνατότητα υπαγωγής στις διατάξεις του ν.4178/2013 του ως άνω κτιρίου, δεδομένου ότι πληρούνται οι προϋποθέσεις του άρθρου 14 του ν. 4178/2013 αναφορικά με την κατ' εξαίρεση υπαγωγή των διατηρητέων κτιρίων και συγκεκριμένα ότι α) στο κτίριο υφίστανται αυθαιρεσίες που αφορούν σε αλλαγή χρήσης από βοηθητική σε κύρια, από κύρια σε κύρια, δημιουργία χώρων κύριας χρήσης, κλεισίματος φωταγωγού, συνένωσης καταστημάτων, δημιουργία εξωστών – παταριών κλπ. και β) όλες οι

αυθαίρετες κατασκευές και αλλαγές χρήσης έχουν πραγματοποιηθεί, προ της 28-7-2011, εντός του όγκου του διατηρητέου κτιρίου.

Πρόκειται, ως επί το πλείστον, για εσωτερικές διαρρυθμίσεις οι οποίες δεν επιφέρουν αλλαγές στις όψεις του κτιρίου. Οι αλλαγές στη χρήση των χώρων έγιναν προκειμένου να ικανοποιηθούν οι εκάστοτε λειτουργικές ανάγκες των επαγγελματικών χρήσεων του διατηρητέου κτιρίου.

Στην συνέχεια, το ΚΕΣΑ με την από 2-11-2016 γνωμοδότησή του ανέβαλε την συζήτηση του θέματος, προκειμένου να υποβληθεί το παρόν ερώτημα, στο οποίο τέθηκε, κατά τα ανωτέρω, το γενικότερο ζήτημα των διπλοχαρακτηρισμένων κτιρίων.

Νομοθετικό πλαίσιο.

2. Με τις κατωτέρω διατάξεις του ν. 4178/2013 «Αντιμετώπιση της Αυθαίρετης Δόμησης - Περιβαλλοντικό Ισοζύγιο και άλλες διατάξεις» (Α' 174/8-8-2013), ορίζεται μεταξύ άλλων, ότι:

Άρθρο 1 Απαγόρευση εμπράγματων δικαιωμάτων σε ακίνητα με αυθαίρετες κατασκευές ή αυθαίρετες αλλαγές χρήσης.

«1. Από τη δημοσίευση του παρόντος απαγορεύεται και είναι απολύτως άκυρη η μεταβίβαση ή η σύσταση εμπράγματος δικαιώματος σε ακίνητο, στο οποίο έχει εκτελεστεί αυθαίρετη κατασκευή ή έχει εγκατασταθεί αυθαίρετη αλλαγή χρήσης, όπως ειδικότερα ορίζεται στα άρθρα 5 παρ. 2 και 22 παρ. 3 του ν. 1577/1985 (Α' 210).....2. Από τις διατάξεις της προηγούμενης παραγράφου εξαιρούνται τα ακίνητα, στα οποία έχουν εκτελεστεί αυθαίρετες κατασκευές ή έχουν εγκατασταθεί αυθαίρετες χρήσεις: α) που υφίστανται προ της 30.11.1955, ημερομηνίας ισχύος του από 9.8.1955 βασιλικού διατάγματος ή β) που έχουν απαλλαγεί από την κατεδάφιση, ... ή γ) που έχουν εξαιρεθεί από την κατεδάφιση, ... δ) που έχει ανασταλεί η κατεδάφιση,..... ή ε) που έχουν εξαιρεθεί από την κατεδάφιση, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 4 του ν. 3399/2005 (Α' 255) ή στ) που έχει περατωθεί η διαδικασία διατήρησης ζ) που έχει περατωθεί η διαδικασία καταβολής του ενιαίου ειδικού προστίμου ή έχει καταβληθεί ποσοστό 30% του συνολικού ποσού προστίμου ή του σχετικού παραβόλου εφόσον ορίζεται κατά τις διατάξεις του παρόντος και κατά τις

διατάξεις του ν. 4014/2011 και υπό τις προϋποθέσεις του παρόντος νόμου (Α' 209)».

Άρθρο 2 Απαγόρευση υπαγωγής.

«1. Δεν υπάγονται στις διατάξεις του παρόντος νόμου αυθαίρετες κατασκευές που εμπίπτουν στις περιπτώσεις του παρόντος άρθρου με τις επιφυλάξεις που αναφέρονται σε αυτό. 2. Δεν υπάγεται στις εξαιρέσεις της περίπτωσης ζ της παραγράφου 2 του άρθρου 1 η μεταβίβαση δικαιώματος ακινήτου ή αυτοτελούς διηρημένης ιδιοκτησίας ή η σύσταση εμπράγματος δικαιώματος σε ακίνητο στο οποίο έχει εκτελεστεί αυθαίρετη κατασκευή ή έχει εγκατασταθεί αυθαίρετη αλλαγή χρήσης άλλη από τις αναφερόμενες στην παράγραφο 2 του άρθρου 1 και εφόσον: Η αυθαίρετη κατασκευή ή αυθαίρετη αλλαγή χρήσης βρίσκεται...ιδ) Σε κηρυγμένο διατηρητέο κτίριο, με την επιφύλαξη των οριζομένων στο άρθρο 14 του παρόντος ή σε κτίριο που είναι αρχαίο μνημείο ή κηρυγμένο νεότερο μνημείο κατά τις διατάξεις του ν. 3028/2000 (Α' 153)

Άρθρο 14 Αυθαίρετες κατασκευές σε διατηρητέο κτίριο.

«1.Στις διατάξεις του παρόντος υπάγονται αυθαίρετες κατασκευές ή χρήσεις που βρίσκονται μέσα στον όγκο του διατηρητέου κτιρίου ή προσθήκες καθ' ύψος σε ποσοστό που δεν υπερβαίνει το 10% της συνολικής δόμησης αυτού σύμφωνα με τα ακόλουθα: α. Μετά την υποβολή των δικαιολογητικών των παραγράφων 1, 2, 4, 7, 10, 11 του άρθρου 11 του παρόντος νόμου απαιτείται και η υποβολή αίτησης στο αρμόδιο Κεντρικό Συμβούλιο Αρχιτεκτονικής (ΚΕΣΑ) με συνημμένα τα εξής δικαιολογητικά: ι) Φωτογραφική τεκμηρίωση του κτιρίου... ν) Υπεύθυνη δήλωση με την οποία να δηλώνεται ότι δεν υπάρχει χαρακτηρισμός του κτιρίου από άλλον φορέα... γ. Το ΚΕΣΑ μπορεί να επιβάλει την εκτέλεση εργασιών προσαρμογής του αυθαίρετου κτίσματος...»

3. Με τις κατωτέρω διατάξεις του ν. 3028/2002 «Για την προστασία των Αρχαιοτήτων και εν γένει της Πολιτιστικής Κληρονομιάς» (Α'153/2002), ορίζεται μεταξύ άλλων, ότι:

Άρθρο 2 Έννοια όρων.

«Για την εφαρμογή των διατάξεων του παρόντος νόμου:...β) Ως μνημεία νοούνται τα πολιτιστικά αγαθά που αποτελούν υλικές μαρτυρίες και

ανήκουν στην πολιτιστική κληρονομιά της Χώρας και των οποίων επιβάλλεται η ειδικότερη προστασία βάσει των εξής διακρίσεων...».

Άρθρο 10 Ενέργειες σε ακίνητα μνημεία και στο περιβάλλον τους.

«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...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 έργου ή της εργασίας...».

Άρθρο 73 Μεταβατικές και ειδικές διατάξεις

«12. Προκειμένου περί ακινήτων ή εκτάσεων πολλαπλώς χαρακτηρισμένων υπερισχύουν οι διατάξεις του παρόντος νόμου, εφόσον πρόκειται για μνημεία, αρχαιολογικούς χώρους ή ιστορικούς τόπους».

Ερμηνεία και εφαρμογή διατάξεων

Από τις προπαρατιθέμενες διατάξεις, ερμηνευόμενες αυτοτελώς και σε συνδυασμό, συνάγονται τα ακόλουθα:

4. Με τις διατάξεις του ν.4178/2013 ρυθμίστηκε², το ζήτημα της «τακτοποίησης» των αυθαίρετων κτισμάτων και χρήσεων, προβλέποντας αναστολή κυρώσεων για τριάντα χρόνια ή και εξαίρεση από την κατεδάφιση, αναλόγως της κατηγορίας της αυθαίρετης κατασκευής, θέτοντας όμως ταυτόχρονα, με διεξοδικό τρόπο, στο κεφάλαιο Β', με τον τίτλο «περιβαλλοντικό ισοζύγιο και Τράπεζα Γης», ως προϋπόθεση διατήρησης των αυθαίρετων κατασκευών και δη πέραν του βασικού περιγράμματος του κτιρίου, την άμεση αναθεώρηση του πολεοδομικού σχεδιασμού. Με την με αριθμ. 1858/2015 (σκ. 23) απόφαση της Ολομέλειας του Συμβουλίου της

² Εκ νέου, μετά την έκδοση των υπ' αριθμ. 3341/2013, 1118 και 1119/2014 αποφάσεων της Ολομελείας του ΣτΕ με τις οποίες κρίθηκε ότι οι ρυθμίσεις του άρθρου 24 του ν.4014/2011 αντέκειντο στο άρθρο 24 του Συντάγματος.

Επικρατείας κρίθηκε, μεταξύ άλλων, ότι «το Δικαστήριο, χωρίς να αναιρεί την βασική γραμμή της νομολογίας, η οποία απαιτεί ως αναγκαία συνταγματική προϋπόθεση της δομήσεως τον σχεδιασμό, οφείλει να λάβει υπ' όψιν του το πασίδηλο γεγονός, το οποίο εκίνησε τον νομοθέτη στις λύσεις και στα μέτρα του ν.4178/2013, τ.ε. αφ' ενός το ανενεργό του μέτρου της κατεδαφίσεως επί σειρά δεκαετιών με τα αντίστοιχα αποτελέσματα και αφ' ετέρου την μαθηματικώς διαπιστωμένη αντικειμενική αδυναμία υλοποιήσεως του μέτρου αυτού σήμερα, σε αναφορά με όγκο και επιφάνειες, όπως ανωτέρω εκτέθηκε. Από τη βασική αυτή παραδοχή εκκινώντας και λαμβάνοντας υπ' όψιν το Δικαστήριο τη δέσμη μέτρων που θεσμοθετούνται προς αποτροπή συνεχίσεως της άνομης οικοδομικής δραστηριότητας για το μέλλον, κρίνει ότι οι σχετικές ρυθμίσεις του νόμου, που αναφέρονται στα αυθαίρετα του παρελθόντος είναι συνταγματικώς ανεκτές».

5. Στο άρθρο 1 του ν. 4178/2013 θεσπίζεται, αφενός μεν η απαγόρευση εμπραγμάτων δικαιοπρασιών σε ακίνητα με αυθαίρετες κατασκευές ή αυθαίρετες αλλαγές χρήσεις, αφετέρου δε εισάγονται εξαιρέσεις από τον απαγορευτικό κανόνα³ για ορισμένες κατηγορίες αυθαιρέτων κατασκευών ή αυθαιρέτων αλλαγών χρήσεων (π.χ. προϋφιστάμενα της 3-11-1955 κλπ.).

6. Με τις διατάξεις του άρθρου 2, του ιδίου νόμου, εισάγονται ρητά απαγορεύσεις σχετικά με την μη υπαγωγή στις διατάξεις του νόμου αυτού αυθαιρέτων κατασκευών, αλλά προφανώς και χρήσεων, (όπως ορίζεται στην παρ. 2 του ιδίου άρθρου), ακινήτων, που βρίσκονται σε περιοχές που χρήζουν ειδικής προστασίας, όπως οι κοινόχρηστοι χώροι, ο αιγιαλός κλπ. ή που προστατεύονται από ειδικές διατάξεις, όπως μνημεία, διατηρητέα κλπ. Μάλιστα, οι απαγορεύσεις αυτές καταλαμβάνουν και τις περιπτώσεις εκείνες, όπου έχει ήδη περατωθεί η διαδικασία καταβολής του ενιαίου προστίμου ή έχει καταβληθεί ποσοστό αυτού ή του σχετικού παραβόλου κατά τις διατάξεις του ν. 4014/11⁴.

³ Η διάταξη περιγράφει ακίνητα χωρίς υποχρέωση υπαγωγής, ανεξαρτήτως αυθαιρεσιών. Δηλαδή, σε περίπτωση εμπραγμάτου δικαιοπραξίας, δεν ακολουθείται η διαδικασία του ν. 4178/2013.

⁴ Η διάταξη περιγράφει αυθαίρετα, που δεν μπορούν να υπαχθούν, λόγω απαγορευτικών διατάξεων στο ν. 4178/2013. Δηλαδή, δεν μπορεί για τα ακίνητα αυτά να γίνει εμπράγματη δικαιοπραξία.

Ειδικότερα, μεταξύ άλλων, σύμφωνα με τη σχετική διάταξη, αποκλείεται, ρητά, από την υπαγωγή στις διατάξεις του ν. 4178/2013, αυθαίρετη κατασκευή ή αυθαίρετη αλλαγή χρήσης κηρυγμένου διατηρητέου κτιρίου ή κτιρίου που είναι αρχαίο μνημείο ή κηρυγμένο νεότερο μνημείο κατά τις διατάξεις του ν. 3028/2000. Ωστόσο, ειδικά για τα διατηρητέα κτίρια, κατ' εξαίρεση του ως άνω αποκλεισμού υπαγωγής, επιτρέπεται η υπαγωγή τους υπό τις προϋποθέσεις του άρθρου 14 του ιδίου νόμου. Στο άρθρο αυτό προβλέπεται, ρητά, η δυνατότητα υπαγωγής στις διατάξεις του ν. 4178/2013 και αυθαιρέτων κατασκευών ή χρήσεων σε διατηρητέα κτίρια, μετά όμως από απόφαση του ΚΕΣΑ, το οποίο δύναται να επιβάλει και την εκτέλεση εργασιών προσαρμογής του αυθαίρετου κτίσματος. Η υπαγωγή επιτρέπεται, κυρίως, υπό την βασική προϋπόθεση ότι η αυθαίρετη κατασκευή ή χρήση βρίσκεται μέσα στον όγκο του διατηρητέου κτιρίου και η τυχόν προσθήκη σε ύψος δεν υπερβαίνει το 10% της συνολικής δόμησης. Αντίθετα, για τα κτίρια που προστατεύονται κατά τις διατάξεις του ν. 3028/2000, αποκλείεται, ρητώς και χωρίς καμία επιφύλαξη, η δυνατότητα υπαγωγής στις διατάξεις του ν. 4178/2013.

(Βλ. και αιτιολογική έκθεση του ν. 4178/2013, άρθρα 1,2 και 14).

7. Δικαιοπολιτικό επιχείρημα αποκλεισμού από το πεδίο εφαρμογής του ν. 4178/2013 αποτελεί το ότι, στις διατάξεις του άρθρου 10 του ν. 3028/2002 τίθενται αυστηροί περιορισμοί για την επιχείρηση ενεργειών σε ακίνητα μνημεία. Για κάθε εργασία, επέμβαση ή αλλαγή χρήσης σε αυτά, ακόμη και αν δεν επέρχεται με άμεσο ή έμμεσο τρόπο καταστροφή, βλάβη, ρύπανση ή αλλοίωση της μορφής του, απαιτείται έγκριση που χορηγείται με απόφαση του Υπουργού Πολιτισμού. Ορίζεται, μάλιστα, ότι, όπου απαιτείται έγκριση για ενέργεια επ' αυτών (μνημείων), προηγείται όλων των άλλων αδειών που αφορούν την επιχείρηση ή την εκτέλεση του έργου ή της εργασίας [Βλ. την συναφή υπ' αριθμ.163/2015 Γνωμ. Ν.Σ.Κ. (Πλήρους Ολομελείας)]. Τέλος, όταν ένα ακίνητο είναι πολλαπλώς χαρακτηρισμένο, εφόσον πρόκειται για μνημεία, υπερισχύουν οι διατάξεις του ν. 3028/2002 (ΣτΕ 1808/2016 σκ. 5 επ., αλλά και 3349/2014 σκ. 7, 2270/2014 σκ.14, 978/2012 σκ.7).

8. Στην προκειμένη περίπτωση το ως άνω κτίριο, ιδιοκτησίας του Μετοχικού Ταμείου Στρατού, είναι χαρακτηρισμένο ως διατηρητέο με το από

4.4.1984 π.δ. (Δ'314), και ως μνημείο, με την υπ' αριθ. ΥΠΠΟ /ΔΙΛΑΠ /Γ/ 1901/33661/24.7.1989 Υ.Α. (Β'560).

Ενόψει του χαρακτηρισμού του κτιρίου από το Υπουργείο Πολιτισμού, ως ιστορικού νεώτερου μνημείου, δεν δύναται, κατά τα ανωτέρω, να εισαχθεί ενώπιον του ΚΕΣΑ αίτημα περί υπαγωγής του ή μη στις διατάξεις του ν.4178/2013, δεδομένου ότι, οι σχετικές διατάξεις αποκλείουν ρητά και χωρίς καμία επιφύλαξη, την τακτοποίηση των αυθαιρεσιών δόμησης ή αλλαγής χρήσης στα κτίρια αυτά, αντίστοιχη εκείνης, που επιφυλάσσεται, για τα διατηρητέα κτίρια.

Ουδμία δε επιρροή ασκεί το γεγονός, ότι η Δ/ση Προστασίας και Αναστήλωσης Νεώτερων και Σύγχρονων Μνημείων του Υπουργείου Πολιτισμού διατύπωσε τελικώς την άποψη⁵ ότι οι σημειακές παρεμβάσεις στο εσωτερικό του κτιρίου, δεν αφορούν σε αλλαγές στα αυθεντικά τμήματα του κτιρίου, αλλά αλλαγές σε νέες κατασκευές και επομένως δεν άπτονται των διατηρητέων στοιχείων του κτιρίου και δεν θίγουν την τυπολογία και την μορφή του, ούτε ότι με την υπ' αριθ. ΥΠΠΟΑ/ ΓΔΑΜΤΕ/ ΔΠΑΝΣΜ/275074/24054/3651/24.8.2016 εγκρίθηκε η μελέτη αλλαγής χρήσης για δύο καταστήματα εντός της στοάς. Και τούτο, διότι οι σχετικές διατάξεις αποκλείουν παντελώς την υπαγωγή μνημείου προς τακτοποίηση, ανεξαρτήτως της άποψης του Υπουργείου Πολιτισμού.

Απάντηση

9. Κατ' ακολουθία των προεκτεθέντων, επί του τεθέντος ερωτήματος, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Τμήμα Γ') γνωμοδοτεί, ομόφωνα, ως εξής: Στο πεδίο εφαρμογής του ν. 4178/2013 δεν δύναται να υπαχθούν, ενόψει της ρητής απαγόρευσης της παρ. ιδ) του άρθρου 2 αυτού, αυθαίρετες κατασκευές και αυθαίρετες αλλαγές χρήσης, σε κτίριο το οποίο είναι κηρυγμένο ως διατηρητέο και ως νεώτερο μνημείο, ανεξαρτήτως του ότι το ΥΠΠΟΑ, εκ των υστέρων, έχει εκφράσει θετική άποψη για το θέμα των αυθαίρετων κατασκευών και ενέκρινε την αυθαίρετη αλλαγή χρήσης.

Συνεπώς, δεν δύναται να υπαχθούν σε τακτοποίηση κατά τις διατάξεις του ν. 4178/2013 οι αυθαίρετες κατασκευές και οι αυθαίρετες αλλαγές

⁵ Παρατηρείται ότι το Υπουργείο Πολιτισμού διατύπωσε άποψη και δεν εκδόθηκε υπουργική απόφαση έγκρισης των αυθαίρετων κατασκευών.

χρήσης που έχουν πραγματοποιηθεί επί του χαρακτηρισμένου ως διατηρητέου κτιρίου και νεώτερου μνημείου, μεγάρου του Μετοχικού Ταμείου Στρατού.

Θεωρήθηκε

Αθήνα 14 - 2 - 2017

Η Πρόεδρος

Βασιλική Δαύσκα

Αντιπρόεδρος ΝΣΚ



Η Εισηγήτρια

Αθηνά Αλεφάντη

Νομική Σύμβουλος του Κράτους