



**ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ  
ΥΠΟΥΡΓΟΣ ΕΘΝΙΚΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ  
ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ  
ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ**

**Αριθμός Γνωμοδότησης 102/2023  
ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ  
Ε΄ Τμήμα  
Συνεδρίαση της 11<sup>ης</sup> Οκτωβρίου 2023**

**Σύνθεση:**

**Πρόεδρος:** Αικατερίνη Γρηγορίου, Αντιπρόεδρος του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους.

**Μέλη:** Ευάγγελος Μαρίνης, Αντιπρόεδρος του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, Χρήστος Μητκίδης, Δημήτριος Κατωπόδης, Περικλής Αγγέλου, Βασιλεία Πελέκου, Νομικοί Σύμβουλοι του Κράτους.

**Εισηγήτρια:** Ελένη Χατζούλη, Πάρεδρος Ν.Σ.Κ. (γνώμη χωρίς ψήφο).

**Αριθμός ερωτήματος:** Το έγγραφο με αριθμό πρωτ. 112860/9-3-2023 του Υπουργείου Πολιτισμού και Αθλητισμού/Γενικής Διεύθυνσης Αρχαιοτήτων και Πολιτιστικής Κληρονομιάς/Διεύθυνσης Βυζαντινών και Μεταβυζαντινών Αρχαιοτήτων/Τμήματος Βυζαντινών και Μεταβυζαντινών Αρχαιολογικών Χώρων, Μνημείων και Αρχαιολογικών Έργων.

**Περίληψη ερωτήματος:**

Ενόψει του διδόμενου ιστορικού, κατά το οποίο το 2010 εγκρίθηκε με απόφαση του Υπουργού Πολιτισμού και Τουρισμού η κατασκευή δυο νέων παραδοσιακών διώροφων κατοικιών με υδατοδεξαμενές εντός του οικισμού της Χώρας της Πάτμου, σε οικόπεδο στο οποίο δεν τεκμηριώνεται η ύπαρξη προϋφιστάμενου κτίσματος, το ίδιο δε έτος εκδόθηκε, με βάση την εγκριτική απόφαση, άδεια οικοδομής και στη συνέχεια κατασκευάστηκε ο φέρων σκελετός της μιας κατοικίας, ενώ περαιτέρω, το 2014 διαπιστώθηκαν αυθαίρετες κατασκευές και εκδόθηκε σήμα διακοπής των οικοδομικών εργασιών και το 2020 υποβλήθηκε αίτηση του φερόμενου ιδιοκτήτη, με την οποία ζητά την έγκριση μελέτης αναθεώρησης της οικοδομικής άδειας για την

ολοκλήρωση του κτιρίου που βρίσκεται στον φέροντα οργανισμό με αποκατάσταση των αυθαιρεσιών, ερωτάται:

α) Εάν η ερωτώσα υπηρεσία δύναται να εξετάσει την αίτηση και να εισηγηθεί στο Κεντρικό Αρχαιολογικό Συμβούλιο θετικά, εφόσον συντρέχουν οι προβλεπόμενες από το νόμο προϋποθέσεις ή εάν οφείλει να εισηγηθεί αρνητικά, λαμβάνοντας υπόψη αφενός τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, όπως διαμορφώθηκε το 2014, μετά την έκδοση της ανωτέρω εγκριτικής απόφασης (ΣΤΕ 2270/2014, 4781/2014), σύμφωνα με την οποία, προϋπόθεση για τη νομιμότητα συναφών εγκριτικών πράξεων είναι η τεκμηρίωση ύπαρξης προϋφιστάμενου κτίσματος και αφετέρου τη με αριθμό 248/2016 Γνωμοδότηση της Β΄ Τακτικής Ολομέλειας του Ν.Σ.Κ., σύμφωνα με την οποία, η Διοίκηση έχει τη δυνατότητα ανάκλησης αντίστοιχων εγκριτικών πράξεων που έχουν εκδοθεί χωρίς προηγούμενη τεκμηρίωση ύπαρξης προϋφιστάμενου κτίσματος, κατ' εφαρμογή των γενικών αρχών για την ανάκληση παράνομων ευμενών ατομικών διοικητικών πράξεων κατ' επίκληση λόγων δημοσίου συμφέροντος (προστασία μνημειακών οικισμών), συνεκτιμώντας, όμως, τα δικαιώματα ή τις επωφελείς καταστάσεις που έχουν δημιουργηθεί από τις πράξεις αυτές για τους καλόπιστους διοικουμένους, εκτός εάν, κατά την αιτιολογημένη κρίση της, συντρέχουν λόγοι γενικότερου δημοσίου συμφέροντος προστασίας των συγκεκριμένου μνημειακού χαρακτήρα οικισμών σε βαθμό τέτοιο, ώστε να επιβάλλεται η ανάκληση, ακόμα και των πράξεων αυτών.

β) Σε περίπτωση απόρριψης της αίτησης από το Κεντρικό Αρχαιολογικό Συμβούλιο, ερωτάται, περαιτέρω, σε ποιες ενέργειες οφείλει να προβεί η Υπηρεσία, λαμβανομένου υπόψη ότι έχει ανεγερθεί ο φέρων οργανισμός του κτιρίου, τμήμα του οποίου καθ' υπέρβαση της άδειας του 2010.

-----

Επί του ανωτέρω ερωτήματος, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Ε΄ Τμήμα) γνωμοδότησε ως ακολούθως:

### **Ιστορικό**

Με το έγγραφο του ερωτήματος, το με αριθ. πρωτ. 383735/9-8-2023 συμπληρωματικό και τα στοιχεία του φακέλου που τα συνοδεύουν, δίδεται το ακόλουθο πραγματικό:

1. Το 2009 η εταιρεία με την επωνυμία «W-.....ΚΑΤΑΣΚΕΥΩΝ» υπέβαλε στην 4η Εφορεία Βυζαντινών Αρχαιοτήτων αρχιτεκτονική μελέτη εκπονηθείσα από τον μηχανικό Ε. Ζ. για την ανέγερση δύο νέων παραδοσιακών διώροφων κατοικιών με δεξαμενή νερού σε ακίνητο φερόμενης ιδιοκτησίας της στην περιοχή «Λόζα-Άγιος Βασίλειος» εντός του οικισμού της Χώρας Πάτμου. Κατόπιν του με αριθ. πρωτ. 6781/29-12-2009 εγγράφου της 4ης Εφορείας Βυζαντινών Αρχαιοτήτων, με το οποίο η Εφορεία πρότεινε την έγκριση της μελέτης και της ομόφωνης γνωμοδότησης του Κεντρικού Αρχαιολογικού Συμβουλίου (στο εξής Κ.Α.Σ.), όπως διατυπώθηκε στην με αριθμό 31/20-7-2010 συνεδρίασή του, εκδόθηκε η με αριθ. ΥΠΠΟΤ/ ΓΔΑΠΚ/ ΑΡΧ/Β1/ Φ29/ 87099/ 3754/09-09-2010 απόφαση του Υπουργού Πολιτισμού και Τουρισμού, με την οποία εγκρίθηκε η υποβληθείσα μελέτη, από την άποψη της αρχαιολογικής νομοθεσίας, υπό τους αναφερόμενους σε αυτή όρους. Από τα τεθέντα υπόψη του Τμήματος στοιχεία δεν προκύπτει ότι πριν την έκδοση της εγκριτικής απόφασης εξετάστηκε αν στο υπόψη ακίνητο υπήρχε προϋφιστάμενο κτίσμα, ούτε τεκμηριώνεται η ύπαρξή του.

2. Κατόπιν της από 26-11-2010 αίτησης της ως άνω εταιρείας εκδόθηκε η με αριθμό 170/2010 (με αριθμό πρωτοκόλλου 2949) άδεια οικοδομής του Τμήματος Πολεοδομίας - Χωροταξίας και Περιβάλλοντος του Επαρχείου Καλύμνου, με ισχύ τέσσερα (4) χρόνια. Σύμφωνα με το με αριθ. πρωτ. 8787/Φ.5.1.8/9-6-2023 έγγραφο της Υπηρεσίας Δόμησης Καλύμνου, η άδεια εξακολουθεί να ισχύει και το ακίνητο έχει εργοταξιακή σύνδεση με τα δίκτυα κοινής ωφέλειας.

3. Τον Αύγουστο του 2014 κλιμάκιο της 4ης Εφορείας Βυζαντινών Αρχαιοτήτων πραγματοποίησε αυτοψία και διαπίστωσε ότι είχαν υλοποιηθεί αλλαγές και υπερβάσεις σε σχέση με την εγκεκριμένη μελέτη, με αποτέλεσμα να κατασκευάζεται στην ουσία ένα τριώροφο κτίριο. Συντάχθηκε η από 13-8-2014 έκθεση αυτοψίας, όπου αναφέρεται ότι *«κατά την αντιπαραβολή των εγκεκριμένων σχεδίων της μελέτης με το κτήριο που οικοδομείται διαπιστώθηκε παρέκκλιση στην κατοικία 1. Αναλυτικότερα, παρατηρήθηκε ότι στη νότια πλευρά του ισογείου κάτω από τις αυλές μετά από εκσκαφή και αποχωμάτωση κατασκευάστηκαν δύο κύριοι χώροι διαστάσεων: Χώρος 1: 5,70 μ. Χ 3,45 μ., ύψος μέχρι κάτω μέρος δοκού 3.10 μ., ύψος μέχρι τα σανίδια 3,24 μ. Χώρος 2: 6,47 μ. Χ 5,70 μ., ύψος μέχρι κάτω μέρος δοκού*

3.15 μ., ύψος μέχρι τα σανίδια 3,28 μ., που δεν προβλέπονταν στην εγκεκριμένη μελέτη». Ως εκ τούτου, με το με αριθ. πρωτ. 6842/18-8-2014 έγγραφο της υπηρεσίας αυτής εκδόθηκε σήμα διακοπής εργασιών, το οποίο δεν έχει αρθεί. Με το με αριθ. πρωτ. 7682/12-9-2014 έγγραφο της ίδιας υπηρεσίας ενημερώθηκε η Υπηρεσία Δόμησης του Δήμου Καλύμνου, ώστε να προβεί στις προβλεπόμενες από πλευράς αρμοδιοτήτων της ενέργειες και με το με αριθ. πρωτ. 8605/17-10-2014 έγγραφο η έκθεση αυτοψίας υπεβλήθη στο Αστυνομικό Τμήμα Πάτμου.

4. Με το με αριθ. πρωτ. 1307/20-4-2015 έγγραφο της Εφορείας Αρχαιοτήτων Δωδεκανήσου προς την Υπηρεσία Δόμησης Δήμου Καλύμνου ζητήθηκε ενημέρωση περί του εάν έχει προβεί η Υπηρεσία Δόμησης στην ανάκληση της οικοδομικής άδειας που αφορά την υπόθεση και στην έκδοση πρωτοκόλλου αυθαιρέτου κτίσματος, σημειώνοντας ότι η εν λόγω οικοδομή βλάπτει ανεπανόρθωτα την εικόνα του ιστορικού διατηρητέου οικισμού της Χώρας Πάτμου, ο οποίος αποτελεί μνημείο της Παγκόσμιας Πολιτιστικής Κληρονομιάς της UNESCO και, κατά την άποψη της Εφορείας, πρέπει να κατεδαφιστεί. Από τα στοιχεία του φακέλου δεν προκύπτει η έκδοση πρωτοκόλλου αυθαίρετου κτίσματος ή άλλων σχετικών πράξεων.

5. Στο μεταξύ εκδόθηκαν αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας (ΣΤΕ 2270/2014 και 4781/2014), με τις οποίες γίνεται δεκτό ότι το ειδικό νομικό καθεστώς προστασίας του οικισμού της Χώρας της Πάτμου εξακολουθεί να ισχύει και μετά την έναρξη ισχύος του ν. 3028/2002 και ότι, ως εκ τούτου, για να επιτραπεί η δόμηση σε οικόπεδα εντός του μνημειακού χαρακτήρα οικισμού της Χώρας Πάτμου δεν αρκεί η εξέταση της συνδρομής των όρων που προβλέπονται στο άρθρο 14 παρ. 2 εδ. α του ν. 3028/2002, δηλαδή εάν το υπό ανέγερση κτίσμα συνάδει από πλευράς όγκου, δομικών υλικών και λειτουργίας με το χαρακτήρα του οικισμού, αλλά απαιτείται και η εξέταση της συνδρομής της προϋπόθεσης που ισχύει από το ειδικό νομικό προστατευτικό καθεστώς του επίμαχου οικισμού, δηλαδή να αποδεικνύεται τεκμηριωμένα ότι στο προς δόμηση ακίνητο υπήρχε κτίσμα πριν ή κατά την έκδοση της πράξης κήρυξης του οικισμού ως ιστορικού διατηρητέου μνημειακού συγκροτήματος το έτος 1959. Με τις ανωτέρω αποφάσεις ακυρώθηκαν οι προσβαλλόμενες με τις οικείες αιτήσεις διοικητικές πράξεις, διότι αυτές στηρίζονταν μόνο στην εξέταση συνδρομής των όρων που προβλέπονται από το άρθρο 14 παρ. 2

περ. α του ν. 3028/2002, χωρίς να έχει εξετασθεί αν αποδεικνύεται τεκμηριωμένα ότι στο προς δόμηση ακίνητο προϋπήρχε κτίσμα.

**6.** Όσον αφορά το καθιερωθέν καθεστώς ιδιαίτερης προστασίας της Χώρας της Πάτμου αναφέρονται τα εξής: α. με την με αριθ. 94262/5720/28.12.1959 απόφαση του Γενικού Γραμματέα του Υπουργείου Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων (Β' 24/22.1.1960), η Χώρα της Πάτμου κηρύχθηκε ιστορικό διατηρητέο μνημειακό συγκρότημα, β. με την με αριθ. 22323/23.11.1968 απόφαση του Υφυπουργού Προεδρίας της Κυβερνήσεως (Β' 669), η κλιτύς της Πάτμου κηρύχθηκε ως ιδιαίτερου φυσικού κάλλους, γ. με τις αποφάσεις του Υπουργού Πολιτισμού με αριθμούς 24151/15.12.1971 (Β' 1029) και 28457/9.10.1972 (Β' 847), αντίστοιχα, η νήσος Πάτμος κηρύχθηκε στο σύνολό της αφενός ως τόπος ιστορικός και τοπίο χρήζον ιδιαίτερης προστασίας και αφετέρου ως ιστορικό διατηρητέο μνημείο και ως τόπος ιστορικός και ιδιαίτερου φυσικού κάλλους, δ. 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, θεσπίσθηκαν δε ειδικά μέτρα για την προστασία της, ε. με την με αριθ. ΥΠΠΟ/ΑΡΧ/ Β1/Φ29/13877/273/2.3.1995 απόφαση του Υφυπουργού Πολιτισμού (Β' 239) ορίστηκε ζώνη Α αδόμητη απολύτου προστασίας στη νήσο Πάτμο, υποδιαιρούμενη σε έξι (6) επιμέρους ζώνες, στ. το 1999 ο ιστορικός πυρήνας της Χώρας Πάτμου, η Ιερά Μονή του Αγίου Ιωάννη του Θεολόγου και το σπήλαιο της Αποκαλύψεως εγγράφηκαν στον Κατάλογο της Παγκόσμιας Πολιτιστικής Κληρονομιάς της UNESCO, ζ. με την με αριθ. ΥΠΠΟ/ΓΔΑΠΚ/ΑΡΧ/Β1/Φ29/27315/1449/16.3.2007 απόφαση του Υπουργού Πολιτισμού (Α.Α.Π. 135/17.4.2007) εγκρίθηκε η οριοθέτηση του αρχαιολογικού χώρου της Χώρας της Πάτμου και με την με αριθ. ΥΠΠΟ/ΓΔΑΠΚ/ΑΡΧ/Β1/Φ29/78223/4030/20.8.2007 απόφαση του ίδιου Υπουργού (Β' 407) καθορίσθηκαν τα όρια των ζωνών προστασίας Α και Β εντός του κηρυγμένου αρχαιολογικού χώρου.

**7.** Μέχρι την έκδοση των ανωτέρω αποφάσεων του Συμβουλίου της Επικρατείας, η έγκριση δόμησης σε οικόπεδα εντός του οικισμού της Χώρας Πάτμου χορηγείτο αποκλειστικά με βάση τη διάταξη του άρθρου 14 παρ. 2 περ. α του ν. 3028/2002. Για το λόγο αυτό η Διεύθυνση Βυζαντινών και Μεταβυζαντινών Αρχαιοτήτων υπέβαλε ερώτημα στο Γραφείο Νομικού Συμβούλου στο Υπουργείο Πολιτισμού και Αθλητισμού, προκειμένου να λάβει

οδηγίες για τον τρόπο διαχείρισης στο εξής αιτημάτων ανέγερσης νέων κτισμάτων στους οικισμούς της Πάτμου και της Ύδρας, καθώς και για το νησί της Ύδρας έχουν εκδοθεί αντίστοιχες αποφάσεις (ΣΤΕ 978/2012, 3349/2014). Συγκεκριμένα, ζητήθηκε η γνωμοδότηση όσον αφορά: α) Κατά πόσο οι αποφάσεις του ΣΤΕ αποτελούν πάγια νομολογία και οφείλουν να εφαρμόζονται για το σύνολο των οικισμών και, ειδικότερα, εάν 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 στο εξής να μην γίνονται αποδεκτά από τις Εφορείες βάσει του σκεπτικού του ΣΤΕ. 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 Δόμησης για την έκδοση άδειας, κατά πόσο δύνανται να υλοποιηθούν με την κατασκευή του εγκεκριμένου οικοδομήματος.

**8.** Επί του παραπάνω ερωτήματος εκδόθηκε η με αριθμό 284/2015 γνωμοδότηση του Ε' Τμήματος του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, η οποία παραπέμφθηκε από τον Υπουργό Πολιτισμού και Αθλητισμού στην Ολομέλεια, οπότε και εκδόθηκε η με αριθμό 248/2016 γνωμοδότηση της Β' Τακτικής Ολομέλειας του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους. Με αυτή έγιναν δεκτά, μεταξύ άλλων, τα εξής: *«22. .... 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) Ό,τι κατά το Σύνταγμα και την έχουσα αυξημένη τυπική ισχύ έναντι των κοινών νόμων (άρθρο 28 παρ. 1 Σ) 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 συγκεκριμένου μνημειακού χαρακτήρα οικισμών σε βαθμό τέτοιο, ώστε να επιβάλλεται η ανάκληση, ακόμα και αυτών των πράξεων (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».

**9.** Το 2017 η φερόμενη ιδιοκτήτρια εταιρεία επανήλθε με νέα μελέτη, η οποία αποτελούσε στην ουσία πρόταση ολοκλήρωσης των αυθαιρεσιών και ζήτησε να της χορηγηθεί άδεια συνέχισης των εργασιών. Με το με αριθ. πρωτ. 605/16-2-2017 έγγραφό της η Εφορεία Αρχαιοτήτων Δωδεκανήσου απήντησε ότι δεν ήταν δυνατόν να εξετασθεί η νέα μελέτη, διότι αποτελούσε πρόταση νομιμοποίησης μιας αυθαίρετα ανεγερθείσας οικοδομής, η οποία κατασκευάστηκε κατά παράβαση της υπουργικής απόφασης έγκρισης.

**10.** Το 2020 η εταιρεία, έπειτα από την αλλαγή μηχανικού, υπέβαλε στην ως άνω υπηρεσία, με τη με αριθ. πρωτ. 162810/111227/3164/3-4-2020 αίτησή της, μελέτη «επικαιροποίησης της υπ' αριθ. 170/2010 Οικοδομικής Αδείας με

τροποποιημένη αρχιτεκτονική πρόταση ολοκλήρωσης κτηρίου ευρισκομένου στον φέροντα οργανισμό και αποκατάστασης του φυσικού εδάφους περίξ εκτεθειμένου αυθαιρέτου τμήματος της κατασκευής».

**11.** Η Εφορεία Αρχαιοτήτων Δωδεκανήσου με το με αριθ. πρωτ. ΥΠΠΟΑ/ΓΔΑΠΚ/ ΕΦΑΔΩΔ/ΤΒΜΑΜ/162810/111227/3164/631/6-8-2020 έγγραφό της ζήτησε την υποβολή διορθωμένης αρχιτεκτονικής μελέτης, στην οποία να περιλαμβάνονται: 1) τοπογραφικό διάγραμμα με ισοϋψείς καμπύλες, στο οποίο να αποτυπώνεται με σαφήνεια η σημερινή κατάσταση του ακινήτου μετά τις αυθαίρετες εκσκαφές, 2) σχέδια πλήρους και λεπτομερούς αποτύπωσης της υπάρχουσας κατάστασης (κατόψεις, τομές, όψεις), όπως αυτή διαμορφώθηκε μετά τις αυθαίρετες επεμβάσεις σε σχέση με την αρχική εγκεκριμένη μελέτη, 3) τροποποιημένα σχέδια αρχιτεκτονικής πρότασης, στα οποία: α) να καταργούνται πλήρως, με επιχωμάτωση, οι δύο υπόγειοι χώροι που δημιουργήθηκαν αυθαίρετα, β) τα τμήματα των υπόγειων χώρων που θα παραμείνουν ορατά, μετατρέπόμενα σε βεράντα του ισογείου, να κατασκευασθούν εξ ολοκλήρου με ξερολιθιά σε όλο τους το μήκος και να συνενωθούν με το προϋπάρχον τοίχιο από ξερολιθιά, το οποίο θα πρέπει να αποκατασταθεί ως είχε, βάσει των σχεδίων αποτύπωσης της υπάρχουσας κατάστασης της αρχικής εγκεκριμένης μελέτης.

**12.** Κατόπιν αυτού η ανωτέρω εταιρεία, με αίτησή της προς την ως άνω υπηρεσία που έλαβε αριθμό πρωτοκόλλου εισερχομένου εγγράφου ΥΠΠΟΑ/ΓΔΑΠΚ/ΕΦΑΔΩΔ/ΤΒΜΑΜ/695537/493908/14812/2541/9-12-2020, υπέβαλε προς έγκριση νέα μελέτη με τίτλο «Αναθεώρηση της υπ' αριθμό 170/2010 οικοδομικής άδειας για τροποποίηση αρχιτεκτονικής μελέτης και ολοκλήρωση κτιρίου βρισκόμενου στον φέροντα οργανισμό με αποκατάσταση του φυσικού εδάφους περίξ εκτεθειμένου αυθαιρέτου τμήματος της κατασκευής και αλλαγή μηχανικού».

**13.** Σύμφωνα με την τεχνική-αιτιολογική έκθεση του μηχανικού Β.Π. που τη συνοδεύει, η υποβληθείσα μελέτη αφορά στην αποπεράτωση, έπειτα από την ορθή σχεδιαστική απόδοση της κλίσης του εδάφους, ημιτελούς κτιρίου με ολοκληρωμένο τον φέροντα οργανισμό και στην άρση των αυθαιρεσιών με τη βελτίωση των όψεων και την αποκατάσταση του περιβάλλοντος χώρου. Το ημιτελές κτίριο κατασκευάστηκε σε οικόπεδο συνολικής επιφάνειας 1.092,00 τ.μ., μετά την έκδοση της με αριθ. 170/2010 οικοδομικής άδειας που

προέβλεπε την ανέγερση δύο νέων διώροφων παραδοσιακών κατοικιών με υπόγειες δεξαμενές νερού. Το επίπεδο του ορόφου του νέου κτιρίου (κατοικία 1), σε επαφή με τον δημόσιο δρόμο, διατηρεί μεν τα εγκεκριμένα ύψη, ωστόσο, στο κατώτερο επίπεδό του, έπειτα από εκτεταμένες, μη προβλεπόμενες εκσκαφές και εκβραχισμούς, δημιουργήθηκαν δύο νέοι, αυθαίρετοι κύριοι χώροι διαμορφώνοντας, κατά παράβαση της άδειας, ένα τριών επιπέδων κτίριο. Με την υποβληθείσα μελέτη προτείνεται να καλυφθούν στο μεγαλύτερο μέρος τους με επιχωματώσεις οι αυθαίρετοι κύριοι χώροι και να χρησιμοποιηθούν ως υδατοδεξαμενές με μέγιστο καθαρό ύψος 1,50 μ., να αποκατασταθεί το πρηνές ακολουθώντας τις υψομετρικές κλίσεις, όπως αυτές είχαν αποτυπωθεί στην αρχική εγκεκριμένη μελέτη, να μην κατασκευασθεί η προβλεπόμενη στην εγκριτική απόφαση και στην οικοδομική άδεια δεύτερη διώροφη κατοικία (κατοικία 2) και στη θέση της να γίνει ήπια διαμόρφωση του περιβάλλοντος χώρου, αποκαθιστώντας στην προηγούμενη μορφή τους τα προϋφιστάμενα τοιχία αντιστήριξης από ξερολιθιά.

**14.** Η Εφορεία Αρχαιοτήτων Δωδεκανήσου διαβίβασε τον φάκελο στη Διεύθυνση Βυζαντινών και Μεταβυζαντινών Αρχαιοτήτων του Υπουργείου Πολιτισμού και Αθλητισμού με το με αριθ. πρωτ. ΥΠΠΟΑ/695537/8-2-2021 έγγραφό της με πρόταση υπέρ της έγκρισης υπό όρους της μελέτης, αναφέροντας ότι έλαβε υπόψη το ιστορικό της υπόθεσης και τα αποτελέσματα επανειλημμένων αυτοψιών, καθώς επίσης ότι με τον τρόπο αυτό θα *«... αποκατασταθεί η πληγείσα εικόνα του οικισμού της Χώρας Πάτμου στην περιοχή αυτή, καθώς με την εφαρμογή της μελέτης, θα ενσωματωθεί στο οικιστικό σύνολο ο χάσκων σήμερα σκελετός από οπλισμένο σκυρόδεμα ενός ημιτελούς κτηρίου, ο οποίος, εφόσον δεν κατεδαφισθεί, θα συνεχίσει στο διηνεκές να είναι περίοπτος στιγματίζοντας τη νότια όψη του οικισμού»*.

**15.** Κατόπιν αυτού, η ως άνω Διεύθυνση, λαμβάνοντας υπόψη τις διατάξεις που παρατίθενται στο νομοθετικό πλαίσιο, καθώς και τις αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας και τη γνωμοδότηση της Ολομέλειας του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους που αναφέρονται σε προηγούμενες σκέψεις (σκ. 5 και 8), θέτει το εξής ερώτημα: *«Μετά τα προαναφερθέντα, και με δεδομένο α) ότι η 248/2016 Γνωμοδότηση ΝΣΚ κάνει λόγο για ανάκληση, εκ μέρους της Διοίκησης, των διοικητικών πράξεων που εκδόθηκαν πριν τη διαμόρφωση της πάγιας νομολογίας του ΣΤΕ, μετά από συνεκτίμηση αφενός*

των δικαιωμάτων των καλόπιστων τρίτων και αφετέρου του δημοσίου συμφέροντος και β) ότι η από 8-2-2021 εισήγηση της ΕΦΑ Δωδεκανήσου προτείνει την έγκριση του από 9-12-2020 αιτήματος της W...Estate, προκειμένου να αποκατασταθεί η εικόνα του οικισμού Χώρας Πάτμου, η οποία πλήττεται από τον σκελετό του ημιτελούς κτιρίου, παρακαλούμε για τη νομική γνωμοδότησή σας ως προς το ποια είναι η ορθή ακολουθητέα διαδικασία. Συγκεκριμένα, (i) αν η ΔΒΜΑ δύναται να εξετάσει το από 9-12-2020 αίτημα της W...Estate περί αναθεώρησης της με αρ. 170/2010 οικοδομικής άδειας, με εισαγωγή αυτού προς γνωμοδότηση από το ΚΑΣ και ακολούθως έκδοση εγκριτικής απόφασης, και (ii) σε περίπτωση απόρριψης του αιτήματος, ποιές είναι οι επόμενες διοικητικές ενέργειες στις οποίες πρέπει να προβεί η υπηρεσία ως προς τον υπάρχοντα σκελετό».

**16.** Τέλος, η ερωτώσα υπηρεσία με το με αριθ. πρωτ. 383735/9-8-2023 συμπληρωματικό έγγραφό της εκθέτει ότι το ακίνητο, στο οποίο εγκρίθηκε η ανέγερση δύο νέων κατοικιών, βρίσκεται εντός του οικισμού της Χώρας της Πάτμου, εντός του αρχαιολογικού χώρου και εκτός των ζωνών προστασίας Α και Β αυτού, ότι μέχρι τον χρόνο της διακοπής των εργασιών είχε κατασκευαστεί ο σκελετός από οπλισμένο σκυρόδεμα της κατοικίας 1 και ότι δεν ξεκίνησε η ανέγερση της κατοικίας 2. Παραθέτει, ακόμη, παρατηρήσεις (διαφορές-ομοιότητες) που προέκυψαν από τη σύγκριση της εγκεκριμένης μελέτης και της εκκρεμούς πρότασης.

### **Νομοθετικό πλαίσιο**

**17.** Στις διατάξεις του άρθρου 24 παράγραφος 1 και 6 του Συντάγματος, ορίζονται τα εξής:

«Άρθρο 24

1. Η προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος αποτελεί υποχρέωση του Κράτους και δικαίωμα του καθενός. Για τη διαφύλαξη 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».

**18.** Στις διατάξεις των άρθρων 1 και 7 της Διεθνούς Σύμβασης της Γρανάδας «για την προστασία της αρχιτεκτονικής κληρονομιάς της Ευρώπης», που κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν. 2039/1992 (Α΄ 61), ορίζονται τα εξής:

*«Άρθρο 1*

*Στην παρούσα Σύμβαση σαν αρχιτεκτονική κληρονομιά θεωρείται ότι περιλαμβάνει τα ακόλουθα ακίνητα αγαθά:*

*1. Τα μνημεία: 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.*

*2. Τα αρχιτεκτονικά σύνολα: ομοιογενή σύνολα αστικών ή αγροτικών 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.*

*3. Οι τόποι: σύνθετα έργα του ανθρώπου και της φύσης, εν μέρει κτισμένα, τα οποία αποτελούν εκτάσεις τόσο χαρακτηριστικές και ομοιογενείς, ώστε να μπορούν να οριοθετηθούν τοπογραφικά και τα οποία είναι σημαντικά λόγω του ιστορικού, αρχαιολογικού, καλλιτεχνικού, επιστημονικού, κοινωνικού και τεχνικού τους ενδιαφέροντος».*

*«Άρθρο 7*

*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».*

**19.** Στις διατάξεις των άρθρων 1, 2, 3, 10, 12, 14, 17, 50 και 73 του ν. 4858/2021 «Κύρωση Κώδικα νομοθεσίας για την προστασία των αρχαιοτήτων και εν γένει της πολιτιστικής κληρονομιάς» (Α΄ 220), ορίζονται, μεταξύ άλλων, τα εξής:

*«Άρθρο 1*

*Αντικείμενο*

*1. Στην προστασία που παρέχεται με τον παρόντα Κώδικα υπάγεται η πολιτιστική κληρονομιά της Χώρας από τους αρχαιότετους χρόνους μέχρι σήμερα. Η προστασία αυτή έχει ως σκοπό τη διατήρηση της ιστορικής μνήμης*

χάριν της παρούσας και των μελλοντικών γενεών και την αναβάθμιση του πολιτιστικού περιβάλλοντος. 2...3...».

## «Άρθρο 2

### Έννοια όρων

Για την εφαρμογή του παρόντος Κώδικα: α) Ως πολιτιστικά αγαθά νοούνται οι μαρτυρίες της ύπαρξης και της ατομικής και συλλογικής δραστηριότητας του ανθρώπου. 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: βα) Ως αρχαία μνημεία ή αρχαία νοούνται όλα τα πολιτιστικά αγαθά που ανάγονται στους προϊστορικούς, αρχαίους, βυζαντινούς και μεταβυζαντινούς χρόνους και χρονολογούνται έως και το 1830, με την επιφύλαξη του άρθρου 20. Στα αρχαία μνημεία συμπεριλαμβάνονται σπήλαια και παλαιοντολογικά κατάλοιπα για τα οποία υπάρχουν ενδείξεις ότι συνδέονται με την ανθρώπινη ύπαρξη. ββ)...βγ) Ως ακίνητα μνημεία νοούνται τα μνημεία που υπήρξαν συνδεδεμένα με το έδαφος και παραμένουν σε αυτό ή στον βυθό της θάλασσας ή στον πυθμένα λιμνών ή ποταμών, καθώς και τα μνημεία που βρίσκονται στο έδαφος ή στον βυθό της θάλασσας ή στον πυθμένα λιμνών ή ποταμών χωρίς να είναι σταθερά συνδεδεμένα με αυτούς αλλά δεν είναι δυνατόν να μετακινηθούν χωρίς βλάβη της αξίας τους ως μαρτυριών. Στα ακίνητα μνημεία συμπεριλαμβάνονται οι εγκαταστάσεις, οι κατασκευές και τα διακοσμητικά και λοιπά στοιχεία που αποτελούν αναπόσπαστο τμήμα τους, καθώς και το άμεσο περιβάλλον τους. βδ) .... 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 τους αρχαιότετους 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. δ) Ως ιστορικοί τόποι νοούνται είτε εκτάσεις στην ξηρά ή στη θάλασσα ή στις λίμνες ή στους ποταμούς που αποτέλεσαν ή που υπάρχουν ενδείξεις ότι αποτέλεσαν τον χώρο εξάιρετων ιστορικών ή μυθικών γεγονότων, ή εκτάσεις που περιέχουν ή στις οποίες υπάρχουν ενδείξεις ότι περιέχονται μνημεία μεταγενέστερα του 1830, είτε σύνθετα έργα του ανθρώπου και της φύσης

μεταγενέστερα του 1830, τα οποία συνιστούν χαρακτηριστικούς και ομοιογενείς χώρους, που είναι δυνατόν να οριοθετηθούν τοπογραφικά, και των οποίων επιβάλλεται η προστασία λόγω της λαογραφικής, εθνολογικής, κοινωνικής, τεχνικής, αρχιτεκτονικής, βιομηχανικής ή εν γένει ιστορικής, καλλιτεχνικής ή επιστημονικής σημασίας τους. ε) ..... στ) Ως Υπηρεσία νοείται η αρμόδια Κεντρική ή Περιφερειακή Υπηρεσία του Υπουργείου Πολιτισμού και Αθλητισμού. ζ) Ως Συμβούλιο νοείται το κατά περίπτωση αρμόδιο γνωμοδοτικό συλλογικό όργανο, όπως αυτά ορίζονται στα άρθρα 49 έως 51».

### «Άρθρο 3

#### Περιεχόμενο της προστασίας

1. Η προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς της Χώρας συνίσταται κυρίως: α) στον εντοπισμό, την έρευνα, την καταγραφή, την τεκμηρίωση και τη μελέτη των στοιχείων της, β) στη διατήρηση και στην αποτροπή της καταστροφής, της αλλοίωσης και γενικά κάθε άμεσης ή έμμεσης βλάβης της, γ) ..., δ) στη συντήρηση και την κατά περίπτωση αναγκαία αποκατάστασή της, ε) ... »

### «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. 2...

3. Η εγκατάσταση ή η λειτουργία βιομηχανικής, βιοτεχνικής ή εμπορικής επιχείρησης, η τοποθέτηση τηλεπικοινωνιακών ή άλλων εγκαταστάσεων, η επιχείρηση οποιουδήποτε τεχνικού ή άλλου έργου ή εργασίας, καθώς και η οικοδομική δραστηριότητα πλησίον μνημείου, επιτρέπεται μόνο μετά από έγκριση του Υπουργού Πολιτισμού και Αθλητισμού, η οποία εκδίδεται ύστερα από γνώμη του Συμβουλίου...

4. Για κάθε εργασία, επέμβαση ή αλλαγή χρήσης σε ακίνητα μνημεία, ακόμη και αν δεν επέρχεται κάποια από τις συνέπειες της παρ. 1 σε αυτά, απαιτείται έγκριση που χορηγείται με απόφαση του Υπουργού Πολιτισμού και Αθλητισμού ύστερα από γνώμη του Συμβουλίου.... 5. ...

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...

7. Για την προστασία των ακινήτων μνημείων είναι δυνατόν με απόφαση του Υπουργού Πολιτισμού και Αθλητισμού ύστερα από γνώμη του Συμβουλίου να επιβάλλονται περιορισμοί στη χρήση και στον τρόπο λειτουργίας τους, καθώς και στους όρους δόμησής τους κατά παρέκκλιση από κάθε ισχύουσα διάταξη. 8..».

#### «Άρθρο 12

Οριοθέτηση αρχαιολογικών χώρων

1... 4. Οι παρ. 1 έως 6 του άρθρου 10 εφαρμόζονται αναλόγως και για τους αρχαιολογικούς χώρους. ...».

#### «Άρθρο 14

Αρχαιολογικοί χώροι σε οικισμούς –

Οικισμοί που αποτελούν αρχαιολογικούς χώρους

1. Στους αρχαιολογικούς χώρους που βρίσκονται εντός σχεδίου πόλεως ή των ορίων νομίμως υφισταμένων ενεργών οικισμών είναι δυνατόν να καθορίζονται ζώνες προστασίας σύμφωνα με το άρθρο 13...

2. Στους ενεργούς οικισμούς ή σε τμήματά τους που αποτελούν αρχαιολογικούς χώρους απαγορεύονται οι επεμβάσεις που αλλοιώνουν τον 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 και Αθλητισμού, 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 τον χαρακτήρα του οικισμού, β) η αποκατάσταση ερειπωμένων κτισμάτων, εφόσον τεκμηριώνεται η αρχική τους μορφή και δεν εμπίπτουν σε κοινόχρηστο χώρο του οικισμού ή του εγκεκριμένου ρυμοτομικού σχεδίου, γ) η κατεδάφιση υφιστάμενων κτισμάτων, εφόσον δεν αλλοιώνεται ο χαρακτήρας του συνόλου ή χαρακτηρισθούν ετοιμόρροπα κατά το άρθρο 41, ή επικινδύνως ετοιμόρροπα κατά το άρθρο 7 του π.δ. 13/22.4.1929 (Κώδικας Βασικής Πολεοδομικής Νομοθεσίας - Δ` 580/1999, άρθρο 428), δ) η εκτέλεση οποιουδήποτε έργου στα υφιστάμενα κτίσματα, στους ιδιωτικούς ακάλυπτους χώρους και τους κοινόχρηστους χώρους, λαμβανομένου πάντα υπόψη του χαρακτήρα του οικισμού ως αρχαιολογικού χώρου. Η άδεια δεν απαιτείται σε περίπτωση τεχνικού ή άλλου έργου ή οικοδομικών εργασιών στο εσωτερικό υφισταμένου κτιρίου, οι οποίες δεν επιφέρουν τροποποιήσεις των όψεων

αυτού και δεν περιλαμβάνουν εκσκαφές, καθώς και σε περίπτωση εργασιών στους ιδιωτικούς ακάλυπτους χώρους, οι οποίες δεν περιλαμβάνουν εκσκαφές. ε) η χρήση κτίσματος ή και των ελεύθερων χώρων του, εάν εναρμονίζεται με τον χαρακτήρα και τη δομή τους. 3...».

#### «Άρθρο 17

##### Ιστορικοί τόποι

Με απόφαση του Υπουργού Πολιτισμού και Αθλητισμού, η οποία εκδίδεται ύστερα από γνώμη του Συμβουλίου, συνοδεύεται από διάγραμμα οριοθέτησης και δημοσιεύεται μαζί με αυτό στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, εκτάσεις ή σύνθετα έργα του ανθρώπου και της φύσης σύμφωνα με τις ειδικότερες διακρίσεις του τέταρτου εδαφίου του άρθρου 2 χαρακτηρίζονται ιστορικοί τόποι. Στους ιστορικούς τόπους εφαρμόζονται αναλόγως τα άρθρα 12, 13, 14, 15, 15Α, 15Β, 15Γ».

#### «Άρθρο 50

##### Κεντρικό Αρχαιολογικό Συμβούλιο - Κεντρικό Συμβούλιο Νεοτέρων Μνημείων

1. Με απόφαση του Υπουργού Πολιτισμού και Αθλητισμού συγκροτείται Κεντρικό Αρχαιολογικό Συμβούλιο (Κ.Α.Σ.), .....

3. ...Εισηγητές στα Κεντρικά Συμβούλια ορίζονται οι Προϊστάμενοι των καθ' ύλην αρμόδιων Διευθύνσεων της Κεντρικής Υπηρεσίας του Υπουργείου Πολιτισμού και Αθλητισμού.

4. Στην αρμοδιότητα του Κ.Α.Σ. ανήκουν θέματα που αφορούν στην προστασία αρχαίων μνημείων, αρχαιολογικών χώρων και ιστορικών τόπων που αποτέλεσαν το χώρο εξαιρετών ιστορικών ή μυθικών γεγονότων έως το 1830....

5. Υπό την επιφύλαξη της προηγούμενης παραγράφου, τα Κεντρικά Συμβούλια: α).... γ) Γνωμοδοτούν για ζητήματα που σχετίζονται με: γα) ..., γβ) την προστασία των μνημείων που είναι εγγεγραμμένα στον Κατάλογο της Παγκόσμιας Κληρονομιάς, καθώς και των άλλων μείζονος σημασίας μνημείων, αρχαιολογικών χώρων και ιστορικών τόπων, γγ)....».

#### «Άρθρο 73

##### Μεταβατικές και ειδικές διατάξεις

1...10. Πολιτιστικά αγαθά που έχουν χαρακτηρισθεί ως προστατευόμενα σύμφωνα με τις διατάξεις της προϊσχύουσας νομοθεσίας προστατεύονται στο εξής κατά τις διατάξεις του παρόντος, χωρίς να απαιτείται ο εκ νέου

χαρακτηρισμός τους.... 12. Προκειμένου περί ακινήτων ή εκτάσεων πολλαπλώς χαρακτηρισμένων υπερισχύει ο παρών Κώδικας, εφόσον πρόκειται για μνημεία, αρχαιολογικούς χώρους ή ιστορικούς τόπους...».

**20.** Στις διατάξεις των άρθρων 16, 18 και 25 του π.δ/τος 4/2018 «Οργανισμός Υπουργείου Πολιτισμού και Αθλητισμού» (Α' 7), ορίζονται, μεταξύ άλλων, τα εξής:

«Άρθρο 16

*Γενική Διεύθυνση Αρχαιοτήτων και Πολιτιστικής Κληρονομιάς*

*Σκοπός - Διάρθρωση*

1... 2. Η Γενική Διεύθυνση Αρχαιοτήτων και Πολιτιστικής Κληρονομιάς συγκροτείται από τις Κεντρικές, Περιφερειακές και Ειδικές Περιφερειακές Υπηρεσίες. Ειδικότερα: Α. Κεντρική Υπηρεσία 1..... 2. Διεύθυνση Βυζαντινών και Μεταβυζαντινών Αρχαιοτήτων.... Β. Περιφερειακές Υπηρεσίες Πενήντα τρεις (53) Εφορείες Αρχαιοτήτων (στο εξής ΕΦ.Α.) Γ..».

«Άρθρο 18

*Διεύθυνση Βυζαντινών και Μεταβυζαντινών Αρχαιοτήτων*

1. Οι επιχειρησιακοί στόχοι της Διεύθυνσης Βυζαντινών και Μεταβυζαντινών Αρχαιοτήτων είναι: α) Η εναρμόνιση του έργου και των δραστηριοτήτων των Περιφερειακών και Ειδικών Περιφερειακών Υπηρεσιών της Γενικής Διεύθυνσης Αρχαιοτήτων και Πολιτιστικής Κληρονομιάς για θέματα διατήρησης, προστασίας, ανάδειξης, οργάνωσης, διαμόρφωσης και διαχείρισης αρχαιολογικών χώρων, μνημείων, ιστορικών τόπων, που χρονολογούνται από τον 4ο αι. μ.Χ. έως και το 1830, καθώς και νεότερων θρησκευτικών μνημείων μετά το 1830, σε συνεργασία με λοιπές συναρμόδιες Υπηρεσίες του Υπουργείου Πολιτισμού και Αθλητισμού. β) ... γ) Η προώθηση των ζητημάτων αρμοδιότητάς της στα γνωμοδοτικά όργανα του ΥΠ.ΠΟ.Α., δ)...

2. Η Διεύθυνση Βυζαντινών και Μεταβυζαντινών Αρχαιοτήτων απαρτίζεται από τα ακόλουθα Τμήματα: α) Τμήμα Βυζαντινών και Μεταβυζαντινών Αρχαιολογικών Χώρων, Μνημείων και Αρχαιολογικών Έργων. β)....».

«Άρθρο 25

*Εφορείες Αρχαιοτήτων*

1... 3.α)... δ) Οι Εφορείες Αρχαιοτήτων προετοιμάζουν τους φακέλους για την εισαγωγή των θεμάτων στο οικείο Τοπικό Συμβούλιο Μνημείων και

συντάσσουν προτάσεις προς τις οικείες Διευθύνσεις της Κεντρικής Υπηρεσίας για την εισαγωγή θεμάτων στα κεντρικά γνωμοδοτικά όργανα, όπως ορίζει η κείμενη νομοθεσία».

**21.** Στις διατάξεις του άρθρου 9 του ν. 2557/1997 «Θεσμοί, μέτρα και δράσεις πολιτιστικής ανάπτυξης» (Α' 271) ορίζονται τα εξής:

*«Άρθρο 9*

*Ειδικές διατάξεις*

1... 12. Η παράβαση της αρχαιολογικής νομοθεσίας κατά την εκτέλεση δομικών ή άλλων συναφών εργασιών και ιδίως η εκτέλεση εργασιών χωρίς άδεια ή παρά την ανάκληση της άδειας ή παρά το αντίθετο σήμα των υπηρεσιών του Υπουργείου Πολιτισμού επιφέρει τις συνέπειες που προβλέπονται σε περίπτωση παράβασης της πολεοδομικής και οικοδομικής νομοθεσίας. Οι αστυνομικές κρατικές αρχές υποχρεούνται να παρέχουν την αναγκαία συνδρομή ή προστασία στην Υπηρεσία του Υπουργείου Πολιτισμού».

**22.** Με το άρθρο μόνο του α.ν. 261/1968 (Α' 12) ορίζεται:

*«1. Ατομικαί διοικητικάί πράξεις, εκδοθείσαι κατά παράβασιν νόμου, ανακαλούνται υπό της Διοικήσεως ελευθέρως και άνευ οιασδήποτε διά το Δημόσιον συνεπείας, εντός ευλόγου από της εκδόσεως αυτών χρόνου. Επιφυλασσομένων των ειδικώς, άλλως οριζουσών, διατάξεων της κειμένης νομοθεσίας, χρόνος ήσων της 5ετίας τουλάχιστον από της εκδόσεως των κατά τα άνω ανακλητέων πράξεων, εν ουδεμιά περιπτώσει δύναται να θεωρηθή ως μη εύλογος προς ανάκλησιν, ανεξαρτήτως τυχόν κτήσεως υπό τρίτων βάσει αυτών οιοδήποτε δικαιώματος. 2...».*

**23.** Στις διατάξεις του άρθρου 21 του ν. 2690/1999 (Α' 45) ορίζεται:

*«Άρθρο 21*

*Ανάκληση*

1. Αρμόδιο για την ανάκληση ατομικής διοικητικής πράξης όργανο είναι εκείνο που την εξέδωσε ή που είναι αρμόδιο για την έκδοσή της.

2. Για την ανάκληση δεν είναι απαραίτητο να τηρείται η διαδικασία που προβλέπεται για την έκδοση της πράξης, εκτός αν ανακαλείται πράξη νόμιμη ή πράξη παράνομη ύστερα από εκτίμηση πραγματικών περιστατικών.

## **Ερμηνεία και εφαρμογή**

Από τις προαναφερόμενες διατάξεις, ερμηνευόμενες αυτοτελώς, αλλά και σε συνδυασμό μεταξύ τους, ενόψει και όλου του νομικού πλαισίου εντός του οποίου εντάσσονται, του σκοπού που εξυπηρετούν και την υπαγωγή σ' αυτές των πραγματικών περιστατικών που τέθηκαν υπόψη μας από την ερωτώσα υπηρεσία συνάγονται τα ακόλουθα:

**24.** Με τις διατάξεις του άρθρου 24 παρ. 1 και 6 του Συντάγματος καθιερώνεται αυξημένη προστασία του πολιτιστικού περιβάλλοντος, δηλαδή των μνημείων και λοιπών στοιχείων που προέρχονται από την ανθρώπινη δραστηριότητα και συνθέτουν την ιστορική, καλλιτεχνική και εν γένει πολιτιστική κληρονομιά της Χώρας. Η προστασία αυτή περιλαμβάνει τη διατήρηση στο διηνεκές αναλλοίωτων των εν λόγω πολιτιστικών στοιχείων και του χώρου που είναι αναγκαίος για την ανάδειξή τους σε ιστορική, αισθητική και λειτουργική ενότητα. Η εν λόγω προστασία έχει αφενός προληπτικό, αφετέρου δε κατασταλτικό χαρακτήρα, στην τελευταία δε περίπτωση περιλαμβάνει την υποχρέωση άρσης της προσβολής του πολιτιστικού μνημείου και αποκατάστασης της προστατευόμενης μορφής του (ΣΤΕ 728-9/2023, 2460/2022, 932/2022, 2526/2020, 705-6/2020 Ολομ., 2102-3/2019 Ολομ., 3735/2013, κ.ά.). Συνεπάγεται δε τη δυνατότητα επιβολής των αναγκαίων περιορισμών της ιδιοκτησίας, οι οποίοι ερείδονται αποκλειστικά στο άρθρο 24 του Συντάγματος και μπορούν να έχουν ευρύτερο περιεχόμενο από τους γενικούς περιορισμούς της ιδιοκτησίας κατά το άρθρο 17 του Συντάγματος (ΣΤΕ 705-6/2020 Ολομ., 618/2018, 3382/2015 κ.ά.).

**25.** Το Σύνταγμα προνοεί ιδιαιτέρως για την προστασία και διατήρηση τόσο των παραδοσιακών περιοχών, όσο και των μεμονωμένων μνημείων. Επομένως, απολαμβάνουν συνταγματικής προστασίας τόσο οι παραδοσιακοί οικισμοί, δηλαδή τα οικιστικά σύνολα που διατηρούν τον παραδοσιακό πολεοδομικό τους ιστό, όσο και τα μεμονωμένα κτίρια ή κατασκευές που σώζονται εντός ή εκτός οικισμών και παρουσιάζουν παραδοσιακό χαρακτήρα. Μεταξύ των ληπτέων μέτρων προστασίας των οικισμών αυτών συγκαταλέγονται η καταγραφή, η αξιολόγηση και ο χαρακτηρισμός τους ως παραδοσιακών, που συνεπάγεται την υπαγωγή τους σε ιδιαίτερο προστατευτικό καθεστώς με σκοπό τη διατήρηση στο διηνεκές των παραδοσιακών τους στοιχείων και τον έλεγχο της δόμησης, προκειμένου οι

νέες οικοδομές να εναρμονίζονται με τα παραδοσιακά πρότυπα (ΣΤΕ 2526/2020, 3921/2010 Ολομ. σκ. 6, 3024/2015 σκ. 4, 4501/2011 σκ. 7, κ.ά.).

**26.** Με τις διατάξεις του άρθρου 7 της Διεθνούς Σύμβασης της Γρανάδας, που κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν. 2039/1992, οι οποίες έχουν, κατά το άρθρο 28 παρ. 1 του Συντάγματος, υπέρτερη τυπική ισχύ, τα συμβαλλόμενα μέρη αναλαμβάνουν την υποχρέωση να λαμβάνουν θετικά μέτρα για τη βελτίωση της ποιότητας του περιβάλλοντος τα ακίνητα μνημεία χώρου και να απέχουν από κάθε ενέργεια που βλάπτει αμέσως ή εμμέσως τα μνημεία ή τα αρχιτεκτονικά σύνολα ή τον περιβάλλοντα χώρο τους. (ΣΤΕ 384/2023, 2460/2022, 2526/2020, 570/2018, 1808/2016, 3980/2015, 2344/2014 7μ, 2270/2014 7μ.). Τα αρχιτεκτονικά σύνολα, σύμφωνα με το άρθρο 1 της σύμβασης, χαρακτηρίζονται από την ομοιογένεια των επί μέρους στοιχείων τους. Σύμφωνα με τις διατάξεις αυτές δεν είναι επιτρεπτή η καταστροφή στοιχείων τα οποία είναι ιδιαιτέρως σημαντικά για τη διατήρηση της αρχιτεκτονικής κληρονομιάς, καθώς και κάθε επέμβαση που συνεπάγεται τη μεταβολή του πολεοδομικού ιστού αρχιτεκτονικού συνόλου ή την άρση της φυσιογνωμίας ή τη διάρρηξη της ομοιογένειας ορισμένου τόπου (ΣΤΕ 2460/2022, 570/2018, 2270/2014, 978/2012 7μ.). Συναφείς ρυθμίσεις για την προστασία των μνημείων, των αρχιτεκτονικών συνόλων και του περιβάλλοντος χώρου περιέχονται στην υπογραφείσα το έτος 1972 στο Παρίσι σύμβαση για την προστασία της παγκόσμιας πολιτιστικής και φυσικής κληρονομιάς, η οποία κυρώθηκε με τον ν. 1126/1981 (Α' 32) και έχει, επίσης, υπερνομοθετική ισχύ (ΣΤΕ 384/2023, 2526/2020, 2344/2014 7μ.).

**27.** Τα αρμόδια όργανα του κράτους οφείλουν να προβαίνουν σε θετικές ενέργειες για την αποτελεσματική προστασία του πολιτιστικού περιβάλλοντος και της αρχιτεκτονικής μας κληρονομιάς που προστατεύεται ως άνω και, ειδικότερα, να λαμβάνουν τα απαιτούμενα νομοθετικά και διοικητικά μέτρα, ατομικού ή κανονιστικού χαρακτήρα, παρεμβαίνοντας στον αναγκαίο βαθμό στην οικονομική ή άλλη ατομική ή συλλογική δραστηριότητα (ΣΤΕ 705-6/2020, 2102-3/2019 Ολομ., 1025, 3527/2017, 2261/2014 7μ. κ.ά.).

**28.** Υπό το φως των ανωτέρω διατάξεων, κάθε επέμβαση επί ή πλησίον αρχαίου ή νεώτερου μνημείου πρέπει κατ' αρχήν να αποβλέπει στην προστασία και ανάδειξη αυτού και να ενεργείται ενόψει των ιδιαιτέρων χαρακτηριστικών του και βάσει των δεδομένων της αρχαιολογικής επιστήμης

(ΣΤΕ 2460/2022, 2293/2021, 705/2020, 2526/2020 7μ., 2102-03/2019 Ολομ., 153/2019, 676/2005 Ολομ., 2926/2011 κ.ά.). Σε αντίθετη περίπτωση, η επέμβαση συνιστά προσβολή του μνημείου και επιβάλλεται η άρση της, για λόγους πρόδηλου δημοσίου συμφέροντος, ανεξαρτήτως του χρόνου κατά τον οποίο εχώρησε αυτή. Η προσβολή πολιτιστικού αγαθού δεν αποτελεί μη αναστρέψιμο τετελεσμένο γεγονός αλλά επιβάλλεται η άρση της πραγματικής κατάστασης που δημιουργήθηκε από την προσβολή (ΣΤΕ 1798/2021, 977/2005, 565/2005, 3347/1999). Συναφώς γίνεται δεκτό ότι επιβάλλεται πάντοτε η κατεδάφιση αυθαίρετων κτισμάτων που έχουν ανεγερθεί εντός αρχαιολογικών χώρων και ουδέποτε συγχωρείται η εξαίρεσή τους από την κατεδάφιση (ΣΤΕ 728/2023).

**29.** Όπως έχει κριθεί (ΣΤΕ 1791/2020, 1975/2019, 1805/2016, 4472/2015 κ.ά.) με βάση τις ρυθμίσεις του ν. 3028/2002, οι οποίες είναι ταυτόσημες με τις εφαρμοστέες εν προκειμένω διατάξεις του ν. 4858/2021, ως επεμβάσεις απολύτως απαγορευμένες από το νόμο νοούνται οι επεμβάσεις επί ή πλησίον προστατευόμενων πολιτιστικών αγαθών, οι οποίες είναι δυνατόν να επιφέρουν με άμεσο ή έμμεσο τρόπο καταστροφή, βλάβη, ρύπανση ή αλλοίωση της μορφής τους. Σε κάθε περίπτωση, για την πραγματοποίηση επεμβάσεων που δεν επιφέρουν τις ανωτέρω συνέπειες και, συνεπώς, δεν εμπίπτουν στην πιο πάνω απαγόρευση, απαιτείται προηγούμενη έγκριση του Υπουργού Πολιτισμού, ύστερα από γνώμη του αρμόδιου αρχαιολογικού συμβουλίου.

**30.** Ειδικότερα, στους ενεργούς οικισμούς που αποτελούν αρχαιολογικούς χώρους ή ακίνητα μνημεία, οι διατάξεις του άρθρου 14 παρ. 2 και 5 του ν. 3028/2002 και, ήδη, του άρθρου 14 παρ. 2 και 5 του ν. 4858/2021, απαγορεύουν επεμβάσεις ή χρήσεις, οι οποίες είναι δυνατόν να επιφέρουν, αμέσως ή έμμεσα, καταστροφή, βλάβη ή αλλοίωση του χαρακτήρα και του πολεοδομικού ιστού των εν λόγω οικισμών. Η εκτέλεση οποιουδήποτε έργου ή επέμβασης, καθώς και ο καθορισμός συγκεκριμένης χρήσης στα κτίσματα ή στους ελεύθερους χώρους των οικισμών αυτών, απαιτεί προηγούμενη έγκριση του Υπουργού Πολιτισμού, ύστερα από γνώμη του οικείου συμβουλίου (ΣΤΕ 2102-2103/2019 Ολομ., 2526/2020 7μ.). Ενόψει δε της συνταγματικής επιταγής για τη διηνεκή και αποτελεσματική προστασία του πολιτιστικού περιβάλλοντος, ο Υπουργός Πολιτισμού, σε περίπτωση που η

εκτέλεση του έργου ή η εγκατάσταση της δραστηριότητας έχει δυσμενείς συνέπειες στο προστατευόμενο μνημείο, δύναται είτε να απαγορεύσει το έργο ή τη δραστηριότητα, είτε, εφόσον οι δυσμενείς επιπτώσεις μπορούν να εξουδετερωθούν με την επιβολή συγκεκριμένων όρων, να επιβάλει, πάντοτε με γνώμονα την αποτελεσματικότερη προστασία του μνημείου, τους κατάλληλους όρους και περιορισμούς στη δόμηση και στη χρήση, οι οποίοι κατά την αιτιολογημένη κρίση του θα εξουδετερώσουν τις επιβλαβείς για το μνημείο συνέπειες, περιλαμβανομένου και του περιορισμού του ανωτάτου ύψους και του αριθμού των ορόφων, ή του περιορισμού του είδους και της έντασης της χρήσης, χωρίς να δεσμεύεται από τους όρους δομήσεως και τις χρήσεις που καθορίζονται είτε από τις γενικές διατάξεις, είτε από τυχόν ειδικές διατάξεις (ΣΤΕ 2460/2022, με εκεί παραπομπές στη νομολογία).

**31.** Η εγκριτική απόφαση του Υπουργού Πολιτισμού είναι αυτοτελής και αυθύπαρκτη και πρέπει να προηγείται κάθε άλλης προβλεπόμενης στο νόμο άδειας ή έγκρισης, μεταξύ των οποίων και της οικοδομικής άδειας, της οποίας αποτελεί το νόμιμο έρεισμα, καθώς και κάθε υλικής πράξης είτε επί, είτε πλησίον μνημείων, ή εντός ή πλησίον παραδοσιακού οικισμού, αρχαιολογικού χώρου ή ιστορικού τόπου. Σκοπός της ρύθμισης είναι η εκ των προτέρων εκτίμηση των συνεπειών του έργου, προκειμένου να αποτρέπεται η αλλοίωση του χαρακτήρα και της φυσιογνωμίας του αποτελούντος αρχαιολογικό χώρο ενεργού οικισμού και η βλάβη των μνημείων και της ευρύτερης περιοχής τους, ώστε να μην φαλκιδεύεται και εν τέλει να αναιρείται η προληπτική προστασία των πολιτιστικών αγαθών την οποία επιτάσσει το εφαρμοστέο συνταγματικό και νομοθετικό πλαίσιο (ΣΤΕ 728/2023, 1124/2022, 1553/2021, 2214/2015, 4555/2009). Ως εκ τούτου, δεν είναι επιτρεπτή η χορήγηση έγκρισης μετά την εκτέλεση του έργου (πρβλ. ΣΤΕ 153/2019, 149/2019, 300/2018, 4521/2014, 2345/2014). Η έλλειψή της καθιστά την οικοδομική άδεια που τυχόν εκδοθεί μη νόμιμη και επιτρέπει στα όργανα του Υπουργείου Πολιτισμού να εκδίδουν πράξη διακοπής των οικοδομικών εργασιών (ΣΤΕ 1017/2020, 2294/2018, 2930/2016).

**32.** Οι ως άνω εργασίες, στο μέτρο που εκτελούνται χωρίς την έγκριση του Υπουργού Πολιτισμού ή καθ' υπέρβαση των όρων της έγκρισης που έχει χορηγηθεί, εκτελούνται αυθαιρέτως και δεν καταλείπεται στάδιο διακριτικής ευχέρειας της Διοίκησης να τις εγκρίνει εκ των υστέρων. Σε περίπτωση που

ζητηθεί η έγκριση μελέτης που περιλαμβάνει αυθαίρετες κατασκευές και εργασίες, η Διοίκηση οφείλει κατά δεσμία εξουσία να απορρίψει το αίτημα (ΣΤΕ 2214/2015). Ο ν. 4858/2021, με τον οποίο οργανώνεται και εξειδικεύεται η προστασία του πολιτιστικού περιβάλλοντος προεχόντως ως προληπτική, δεν προβλέπει διοικητική διαδικασία για την εκ των υστέρων έγκριση των εργασιών που πραγματοποιήθηκαν σε μνημείο ή ακίνητο εντός προστατευόμενου τόπου χωρίς την άδεια του Υπουργού Πολιτισμού ή καθ' υπέρβαση των όρων της άδειας που έχει χορηγηθεί. (ΣΤΕ 1124/2022, 1553/2021, 2214/2015, 4555/2009).

**33.** Η έννοια της αυθαίρετης κατασκευής ή εκτέλεσης εργασιών από την άποψη της αρχαιολογικής νομοθεσίας εμφανίζεται ήδη στις διατάξεις της παραγράφου 12 του άρθρου 9 του ν. 2557/1997, οι οποίες παραπέμπουν ως προς τις συνέπειες σε ό,τι προβλέπεται από τις οικείες διατάξεις επί παραβάσεων της πολεοδομικής και οικοδομικής νομοθεσίας. Δοθέντος, όμως, ότι, κατά συνταγματική επιταγή, επιβάλλεται η διηνεκής προστασία του πολιτιστικού περιβάλλοντος, ως συνέπειες, κατά τις διατάξεις αυτές, νοούνται μόνον εκείνες που άγουν στη διηνεκή αυτή προστασία, όπως η υποχρεωτική κατεδάφιση των αυθαιρέτων και η επιβολή διοικητικού προστίμου και όχι οι συνέπειες εκείνες που προσβάλλουν, και μάλιστα στο διηνεκές, το πολιτιστικό περιβάλλον, όπως η διατήρηση ή η νομιμοποίηση των αυθαιρέτων κατασκευών (Γνωμ ΝΣΚ 163/2015 Ολομ, 279/2000 και 341/2005 Ολομ).

**34.** Περαιτέρω, από το συνδυασμό των διατάξεων των άρθρων 1, 2, 3, 10, 12, 14, 17, 50 και 73 του ν. 4858/2021 και 16, 18 και 25 του π.δ/τος 4/2018 προκύπτει ότι οποιαδήποτε δραστηριότητα επί ή πλησίον μνημείου, αντιστοίχως εντός ή πλησίον παραδοσιακού οικισμού, αρχαιολογικού χώρου ή ιστορικού τόπου, απαιτεί την υποβολή σχετικού αιτήματος του ενδιαφερόμενου διοικούμενου προς το Υπουργείο Πολιτισμού. Η έγκριση χορηγείται με απόφαση του Υπουργού Πολιτισμού, η οποία αποτελεί ατομική διοικητική πράξη που εκδίδεται μετά από γνώμη του αρμόδιου αρχαιολογικού συμβουλίου. Το συμβούλιο αποτελεί ανεξάρτητο συλλογικό όργανο της Διοίκησης και γνωμοδοτεί αιτιολογημένα, αφού λάβει υπόψη του τα πλήρη στοιχεία της υπόθεσης και εξετάσει κάθε κρίσιμο, κατά την εκτίμηση των μελών του, ζήτημα. Όταν συντρέχει αρμοδιότητα του Κεντρικού Αρχαιολογικού Συμβουλίου, το αίτημα εισάγεται σε αυτό από την αρμόδια

Διεύθυνση της Κεντρικής Υπηρεσίας του Υπουργείου με σχετική εισήγησή της μετά από πρόταση της αρμόδιας Εφορείας Αρχαιοτήτων που ετοιμάζει το φάκελο. Σύμφωνα δε με την υποπερίπτωση γβ της περίπτωσης γ της παραγράφου 5 του άρθρου 50 του ν. 4858/2021, συντρέχει αρμοδιότητα του Κεντρικού Αρχαιολογικού Συμβουλίου, όταν πρόκειται για ζητήματα που σχετίζονται με την προστασία των μνημείων που είναι εγγεγραμμένα στον Κατάλογο της Παγκόσμιας Πολιτιστικής Κληρονομιάς, καθώς και των άλλων μείζονος σημασίας μνημείων, αρχαιολογικών χώρων και ιστορικών τόπων.

**35.** Στην περίπτωση του ερωτήματος, κατά την οποία ζητείται η έγκριση επεμβάσεων σε ακίνητο εντός του οικισμού της Χώρας Πάτμου, ο ιστορικός πυρήνας της οποίας, καθώς και η Ιερά Μονή του Αγίου Ιωάννη του Θεολόγου και το σπήλαιο της Αποκαλύψεως είναι εγγεγραμμένα στον Κατάλογο της Παγκόσμιας Πολιτιστικής Κληρονομιάς, αρμόδιο αρχαιολογικό συμβούλιο είναι το Κεντρικό Αρχαιολογικό Συμβούλιο. Η Διεύθυνση Βυζαντινών και Μεταβυζαντινών Αρχαιοτήτων, που υπάγεται στην Κεντρική Υπηρεσία της Γενικής Διεύθυνσης Αρχαιοτήτων και Πολιτιστικής Κληρονομιάς του Υπουργείου Πολιτισμού, όπως ονομάζεται πλέον το αρμόδιο Υπουργείο δυνάμει του άρθρου 1 του π.δ/τος 77/2023 (Α' 130) και απαρτίζεται, μεταξύ άλλων, και από το Τμήμα Βυζαντινών και Μεταβυζαντινών Αρχαιολογικών Χώρων, Μνημείων και Αρχαιολογικών Έργων, είναι αρμόδια για τη διατήρηση, την προστασία, την ανάδειξη, την οργάνωση, τη διαμόρφωση και τη διαχείριση των αρχαιολογικών χώρων, μνημείων και ιστορικών τόπων. Συνεπώς, ο Προϊστάμενος της Διεύθυνσης αυτής είναι αρμόδιος, κατά το άρθρο 50 παρ. 3 του ν. 4858/2021, να εισηγηθεί το θέμα στο Κεντρικό Αρχαιολογικό Συμβούλιο μετά την υποβολή σε αυτή της πρότασης με το σχετικό φάκελο από την αρμόδια Εφορεία.

**36.** Όπως γίνεται παγίως δεκτό, η αρχή της νομιμότητας επιβάλλει στη Διοίκηση την ανάκληση κάθε παράνομης διοικητικής πράξεως, ενώ η αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης απαιτεί τη διατήρηση της ισχύος των ευμενών για τον καλόπιστο διοικούμενο πράξεων. Σύνοψη των αρχών αυτών συνιστούν οι γενικές αρχές ανακλήσεως των διοικητικών πράξεων, σύμφωνα με τις οποίες και οι ευμενείς διοικητικές πράξεις ανακαλούνται, αν είναι παράνομες, μέσα σε εύλογο χρόνο από την έκδοσή τους (ΣΤΕ 2403/1997 Ολομ., 1931/2015, 4225/2013, 3269/2010, 1501/2008

κ.ά.), υπό τον όρο της αιτιολόγησης της ενέργειας αυτής με αναφορά σε συγκεκριμένα περιστατικά ή στοιχεία, η ύπαρξη ή η έλλειψη των οποίων στη συγκεκριμένη περίπτωση, σε συνάρτηση με το ισχύον κατά την έκδοση της ανακαλούμενης πράξεως νομικό καθεστώς, θεμελιώνει τη διαπιστούμενη παρανομία και, κατ' ακολουθίαν, τη συνδρομή νόμιμου λόγου ανακλήσεως. (ΣΤΕ 706/2020 Ολομ). Αντίθετα, μόνη η διαφορετική εκτίμηση των αυτών πραγματικών περιστατικών δεν συνιστά, κατ' αρχήν, νόμιμο λόγο ανακλήσεως, εκτός αν συντρέχουν λόγοι γενικότερου δημοσίου συμφέροντος, όπως η προστασία των αρχαιοτήτων (ΣΤΕ 1712/2002), η συνδρομή των οποίων πρέπει να αιτιολογείται ειδικώς (ΣΤΕ 706/2020 Ολομ., 2412, 571/2018, 1837/2017, 1624/2012, 2414/2011, 3457/2007, 3102/2005 κ.ά.). Τέλος, με το άρθρο μόνο παράγραφος 1 του α.ν. 261/1968, κατά το οποίο χρόνος μικρότερος της πενταετίας για την ανάκληση παράνομης διοικητικής πράξεως θεωρείται πάντοτε εύλογος, ο νομοθέτης, με γενική ρύθμιση, προέβη ο ίδιος στη στάθμιση των ανωτέρω συνταγματικής αξίας αρχών, προσδίδοντας προέχουσα σημασία στην αρχή της νομιμότητας της Διοικήσεως, για δε τον περαιτέρω χρόνο ανέθεσε στη Διοίκηση τη στάθμιση των αρχών αυτών σε κάθε ατομική περίπτωση, υπό τον έλεγχο του διοικητικού δικαστή (ΣΤΕ 706/2020 Ολομ., ΣΤΕ 3357/2017, 1501/2008).

**37.** Περαιτέρω, σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 21 ν. 2690/1999, η αρμοδιότητα για την ανάκληση διοικητικής πράξης ανήκει στο διοικητικό όργανο που την εξέδωσε ή σε αυτό που κατά το χρόνο της ανάκλησης είναι αρμόδιο για την έκδοση της ανακαλούμενης πράξης (ΣΤΕ 1582/2010 Ολομ., 4797/2012, 23/2008, Γνωμ. ΝΣΚ 13/2022). Για την ανάκληση δεν είναι απαραίτητο να τηρείται η διαδικασία που προβλέπεται για την έκδοση της πράξης, εκτός εάν ανακαλείται πράξη νόμιμη ή πράξη παράνομη, ύστερα από νέα εκτίμηση πραγματικών περιστατικών (Γ. Σιούτη, σε: Α. Γέροντας/Π. Παυλόπουλος/Γ. Σιούτη/Σ. Φλογαϊτης, Διοικητικό δίκαιο, 5η έκδ., 2022, σ. 252).

**38.** Στην περίπτωση του ερωτήματος, σύμφωνα με το δοθέν ιστορικό, με την με αριθ. πρωτ. ΥΠΠΟΤ/ ΓΔΑΠΚ/ ΑΡΧ/Β1/ Φ29/ 87099/ 3754/09-09-2010 απόφαση του Υπουργού Πολιτισμού και Τουρισμού, η οποία αποτελεί το νόμιμο έρεισμα της οικοδομικής άδειας της οποίας ζητείται η αναθεώρηση, εγκρίθηκε η ανέγερση δυο νέων παραδοσιακών κατοικιών σε ακίνητο που

βρίσκεται εντός του οικισμού της Χώρας της Πάτμου, χωρίς να προκύπτει ότι ερευνήθηκε και τεκμηριώθηκε η ύπαρξη προϋφιστάμενου κτίσματος. Σύμφωνα με την πάγια, από το 2014 μέχρι σήμερα, νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, ο οικισμός της Χώρας της Πάτμου εμπίπτει σε καθεστώς πολλαπλής προστασίας, με δεσπόζοντα το μνημειακό του χαρακτήρα που συνεπάγεται αυξημένο καθεστώς προστασίας (ΣΤΕ 384/2023, σκ. 11 και 12 που αποτυπώνουν αναλυτικά τα γενόμενα δεκτά από την σχεδόν δεκαετή πάγια νομολογία του ΣΤΕ, για το καθεστώς ιδιαίτερης προστασίας της Χώρας της νήσου Πάτμου). Η ανέγερση νέων κτισμάτων επιτρέπεται μετά από έγκριση του Υπουργού Πολιτισμού, η οποία χορηγείται, εφόσον αυτά συνάδουν από πλευράς όγκου, δομικών υλικών και λειτουργίας με το χαρακτήρα του οικισμού, στα δε οικόπεδα επί των οποίων πρόκειται να ανεγερθούν υπήρχαν κτίσματα κατά τη θέση σε ισχύ της με αριθ. 94262/5720/28.12.1959 απόφασης του Γενικού Γραμματέα του Υπουργείου Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων, με την οποία η Χώρα της Πάτμου κηρύχθηκε ιστορικό διατηρητέο μνημειακό συγκρότημα, ή οποτεδήποτε πριν και η ύπαρξή τους αποδεικνύεται βάσει συμβολαίων ή άλλων στοιχείων. (ΣΤΕ 1508/2020, 3382/2015, 2270/2014 7μ.). Επομένως, γίνεται **ομόφωνα** δεκτό ότι η ανωτέρω εγκριτική απόφαση βρίσκεται σε αντίθεση με το ειδικό καθεστώς αυξημένης προστασίας του εν λόγω οικισμού, καθώς και με τις διατάξεις του άρθρου 24 παρ. 1 και 6 του Συντάγματος και των άρθρων 1 και 7 της Διεθνούς Σύμβασης της Γρανάδας που αναφέρονται πιο πάνω και επιβάλλουν την διηκεκή προστασία του μνημειακού χαρακτήρα του οικισμού αυτού, είναι παράνομη και συντρέχει λόγος δημοσίου συμφέροντος για την ανάκλησή της. Το γεγονός της ανέγερσης του φέροντα οργανισμού της μιας από τις δυο κατοικίες δεν αποτελεί μη αναστρέψιμο τετελεσμένο γεγονός που επιβάλλει τη διατήρηση της ισχύος της. Για την ανάκλησή της, σύμφωνα με το άρθρο 21 παρ. 2 του ν. 2690/1999, πρέπει να τηρηθεί η διαδικασία που προβλέπεται για την έκδοσή της, δηλαδή η έκδοση απόφασης της Υπουργού Πολιτισμού, αφού προηγηθεί η διατύπωση γνώμης από το Κεντρικό Αρχαιολογικό Συμβούλιο, κατόπιν εισαγωγής του αιτήματος με σχετική εισήγηση του Προϊσταμένου της Διεύθυνσης Βυζαντινών και Μεταβυζαντινών Αρχαιοτήτων, δοθέντος ότι απαιτείται νέα εκτίμηση του πραγματικού, στοιχείο του οποίου είναι η ανυπαρξία προϋφιστάμενου κτίσματος.

**39.** Εξάλλου, η κατασταλτική προστασία του μνημειακού χαρακτήρα του οικισμού της Χώρας της Πάτμου επιβάλλει την άρση της προσβολής του που έχει συντελεστεί με τις αυθαίρετες κατασκευές και εργασίες αποχρωμάτωσης, η οποία συνεπάγεται τεχνικές επεμβάσεις. Σύμφωνα με το άρθρο 10 παρ. 4 του ν. 4858/2021 απαιτείται και για αυτές έγκριση του Υπουργού Πολιτισμού ύστερα από γνώμη του Συμβουλίου, ακόμη και αν δεν επιφέρουν καμία δυσμενή συνέπεια. Επομένως, και για το λόγο αυτό απαιτείται γνώμη του αρμόδιου Συμβουλίου και η ερωτώσα Υπηρεσία οφείλει να εισηγηθεί σχετικά στο Κεντρικό Αρχαιολογικό Συμβούλιο.

**40.** Περαιτέρω, κατά την ενώπιον του Τμήματος συζήτηση μεταξύ των μελών αυτού, σχηματίστηκαν δυο γνώμες, ως προς το αν η ερωτώσα υπηρεσία οφείλει, κατά δεσμία αρμοδιότητα ή μη, να εισηγηθεί στο ΚΑΣ την απόρριψη της αίτησης έγκρισης μελέτης αναθεώρησης οικοδομικής άδειας και την ανάκληση της κατά τα ανωτέρω εγκριτικής αποφάσεως του Υπουργού Πολιτισμού και Τουρισμού.

**41.** Η γνώμη της πλειοψηφίας, η οποία απαρτίστηκε από τα μέλη: Ευάγγελο Μαρίνη, Αντιπρόεδρο του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, Χρήστο Μητκίδη, Δημήτριο Κατωπόδη και Περικλή Αγγέλου, Νομικούς Συμβούλους του Κράτους (**ψηφοί 4**), με την οποία συντάχθηκε η Εισηγήτρια, σύμφωνα με την οποία, ενόψει της πάγιας, επί δεκαετία σχεδόν, νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας και λαμβάνοντας υπόψη τα στοιχεία της υπόθεσης, γίνεται δεκτό ότι, σύμφωνα με τις διατάξεις των παραγράφων 1 και 6 του άρθρου 24 του Συντάγματος και των άρθρων 1 και 7 της Διεθνούς Σύμβασης της Γρανάδας, η Διοίκηση οφείλει να προβεί σε κάθε νόμιμη ενέργεια για την αποκατάσταση της προσβολής του πολιτιστικού περιβάλλοντος και της αρχιτεκτονικής κληρονομιάς που έχει συντελεστεί και για την ανάκληση της με αριθ. πρωτ. ΥΠΠΟΤ/ ΓΔΑΠΚ/ ΑΡΧ/Β1/ Φ29/ 87099/ 3754/09-09-2010 εγκριτικής απόφασης του Υπουργού Πολιτισμού και Τουρισμού για λόγους προφανούς γενικότερου δημοσίου συμφέροντος προστασίας του συγκεκριμένου μνημειακού χαρακτήρα οικισμού της Χώρας της Πάτμου. Επομένως, η ερωτώσα υπηρεσία, κατά την άσκηση της αρμοδιότητάς της ως εισηγήτριας, κατά τη διάταξη της παραγράφου 3 του άρθρου 50 του ν. 4858/2021, ενώπιον του Κ.Α.Σ., οφείλει, κατά δεσμία αρμοδιότητα, και σύμφωνα με τις επιταγές της προληπτικής και κατασταλτικής

προστασίας του πολιτιστικού περιβάλλοντος, να εισηγηθεί την απόρριψη της εκκρεμούς αίτησης, με την οποία επιδιώκεται η τροποποίηση της ως άνω εγκριτικής απόφασης και η εν μέρει διατήρηση της ισχύος της, άγουσα στην επί της ουσίας εκ των υστέρων έγκριση αυθαίρετων επεμβάσεων, καθ' υπέρβαση των όρων έγκρισης που είχε χορηγηθεί με την ως άνω απόφαση.

**42.** Η γνώμη της **μειοψηφίας**, την οποία υποστήριξαν η Πρόεδρος του Τμήματος Αικατερίνη Γρηγορίου, Αντιπρόεδρος του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους και η Βασιλεία Πελέκου, Νομική Σύμβουλος του Κράτους (**ψηφοί 2**), σύμφωνα με την οποία, η προκειμένη εγκριτική απόφαση ως παράνομη ευμενής διοικητική πράξη μπορεί να ανακληθεί για λόγους δημοσίου συμφέροντος μετά από συνεκτίμηση των δικαιωμάτων και των επωφελών καταστάσεων που έχουν δημιουργηθεί για τον καλόπιστο διοικούμενο, εκτός αν, κατά την αιτιολογημένη κρίση της Διοίκησης, συντρέχουν λόγοι γενικότερου δημοσίου συμφέροντος προστασίας του συγκεκριμένου μνημειακού χαρακτήρα οικισμού σε τέτοιο βαθμό, ώστε να επιβάλλεται η ανάκλησή της, ακόμα και αν η προηγούμενη στάθμιση δικαιολογεί τη διατήρηση της πράξης (Γνωμ. ΝΣΚ 248/2016 Ολομ). Σύμφωνα με το δοθέν ιστορικό, η εγκριτική απόφαση εκδόθηκε πριν τη διαμόρφωση της ενδιαφέρουσας εν προκειμένω νομολογίας του ΣΤΕ, εξετάζοντας μόνο αν τα υπό ανέγερση κτίσματα συνάδουν από πλευράς όγκου, δομικών υλικών και λειτουργίας με το χαρακτήρα του οικισμού, χωρίς να συνεκτιμηθεί ότι δεν προϋπήρχε κτίσμα. Επομένως, η παρανομία της εγκριτικής πράξης δεν μπορεί να αποδοθεί σε κακοπιστία του διοικούμενου και, ως εκ τούτου, η Διοίκηση δεν οφείλει, αλλά έχει διακριτική ευχέρεια να εισηγηθεί την ανάκληση της πράξης, αφού προηγουμένως σταθμίσει τα δικαιώματα ή τις επωφελείς καταστάσεις που έχουν δημιουργηθεί από την πράξη αυτή υπέρ του καλόπιστου διοικούμενου. Αυτό, δεν συνεπάγεται εκ των υστέρων έγκριση των αυθαίρετων επεμβάσεων που έχουν διαπιστωθεί, δοθέντος ότι μπορεί (και πρέπει) να τεθεί ως όρος της απόφασης, με την οποία θα επιτρέπεται η ολοκλήρωση της κατασκευής της κατοικίας 1 σύμφωνα με τους όρους της με αριθ. πρωτ. ΥΠΠΟΤ/ΓΔΑΠΚ/ΑΡΧ/Β1/Φ29/87099/3754/09-09-2010 εγκριτικής απόφασης, η πιστοποίηση της αποκατάστασης των αυθαιρεσιών και του φυσικού ανάγλυφου του περιβάλλοντος χώρου. Στη συνέχεια πρέπει να ερευνηθεί και να αιτιολογηθεί, αν η, κατά τα αμέσως ανωτέρω, αποπεράτωσή

της κατοικίας 1, προσβάλει το μνημειακό χαρακτήρα του οικισμού σε βαθμό τέτοιο, ώστε να επιβάλλεται η ανάκληση της πράξης στο σύνολό της και η κατεδάφιση της υπάρχουσας κατασκευής, ακόμη και αν θίγονται ουσιωδώς τα δικαιώματα και οι επωφελείς καταστάσεις που έχουν δημιουργηθεί από την πράξη που ανακαλείται.

**43.** Τέλος, γίνεται **ομόφωνα** δεκτό ότι σε περίπτωση που εκδοθεί αρνητική γνώμη του Κ.Α.Σ. και, με βάση αυτή, απορριπτική υπουργική απόφαση και ανακληθεί στο σύνολό της η με αριθ. ΥΠΠΟΤ/ ΓΔΑΠΚ/ ΑΡΧ/Β1/ Φ29/ 87099/ 3754/09-09-2010 εγκριτική απόφαση του Υπουργού Πολιτισμού και Τουρισμού, η οικοδομική άδεια που έχει εκδοθεί με βάση την απόφαση αυτή στερείται νομίμου ερείσματος και είναι μη νόμιμη, τα δε κτίσματα που έχουν κατασκευαστεί σύμφωνα με αυτή- πολύ περισσότερο καθ' υπέρβασή της-, είναι στο σύνολό τους αυθαίρετα. Ως εκ τούτου, η Διοίκηση οφείλει, στα πλαίσια της κατασταλτικής προστασίας του μνημειακού χαρακτήρα του οικισμού της Χώρας της Πάτμου, να λάβει κάθε μέτρο που απαιτείται για την άρση της προσβολής του από την εκτέλεση εργασιών τόσο κατά παράβαση, όσο και σε εκτέλεση της παράνομης εγκριτικής απόφασης (όπως καθαίρεση του φέροντα οργανισμού της κατοικίας 1, επιχωματώσεις, επαναφορά του φυσικού ανάγλυφου του οικοπέδου).

### **Απάντηση**

**44.** Ενόψει των ανωτέρω, στο υποβληθέν ερώτημα το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Ε' Τμήμα) γνωμοδοτεί ως εξής:

α) Η ερωτώσα υπηρεσία οφείλει να εξετάσει την αναφερόμενη στο ερώτημα αίτηση, φερόμενου ιδιοκτήτη ακινήτου που βρίσκεται στην Χώρα της Πάτμου, με την οποία ζητείται η έγκριση μελέτης αναθεώρησης οικοδομικής άδειας που εκδόθηκε, μετά από εγκριτική απόφαση του Υπουργού Πολιτισμού και Τουρισμού, το 2010, προκειμένου να ολοκληρωθεί το κτίριο που βρίσκεται στον φέροντα οργανισμό και να αποκατασταθούν οι αυθαιρεσίες, και να εισηγηθεί επί της αιτήσεως στο Κεντρικό Αρχαιολογικό Συμβούλιο, ώστε στη συνέχεια να εκδοθεί η προβλεπόμενη υπουργική απόφαση (ομόφωνα). Περαιτέρω, και λαμβάνοντας υπόψη τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας (ΣτΕ 2270/2014, 4781/2014), όπως αυτή διαμορφώθηκε μετά την έκδοση της εγκριτικής απόφασης, καθώς και τις διατάξεις των άρθρων 24 παρ. 1 και 6 του Συντάγματος και 1 και 7 της Διεθνούς Σύμβασης της

Γρανάδας, οφείλει, κατά δεσμία αρμοδιότητα, να εισηγηθεί την απόρριψη της αίτησης και την ανάκληση της εγκριτικής απόφασης του Υπουργού Πολιτισμού και Τουρισμού για λόγους πρόδηλου γενικότερου δημοσίου συμφέροντος, δηλαδή για λόγους προστασίας του μνημειακού χαρακτήρα του οικισμού της Χώρας της Πάτμου (κατά πλειοψηφία).

β) Σε περίπτωση κατά την οποία εκδοθεί αρνητική γνώμη από το Κ.Α.Σ. και περαιτέρω εκδοθεί απορριπτική απόφαση από την Υπουργό Πολιτισμού και ανακληθεί η παραπάνω εγκριτική απόφαση, η Υπηρεσία οφείλει να προβεί σε κάθε νόμιμη ενέργεια για την αποκατάσταση της προσβολής, δηλαδή για την κατεδάφιση των κτισμάτων και την επαναφορά του φυσικού ανάγλυφου του οικοπέδου (ομόφωνα).

### **ΘΕΩΡΗΘΗΚΕ**

Αθήνα, 9 Νοεμβρίου 2023

Η Πρόεδρος

Η Εισηγήτρια

Αικατερίνη Ι. Γρηγορίου  
Αντιπρόεδρος Ν.Σ.Κ.

Ελένη Α. Χατζούλη  
Πάρεδρος Ν.Σ.Κ.