



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

**Αριθμός Γνωμοδότησης 135/2023
ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ
Ε΄ Τμήμα
Συνεδρίαση της 13^{ης} Δεκεμβρίου 2023**

Σύνθεση:

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

Μέλη: Ευάγγελος Μαρίνης, Αντιπρόεδρος του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, Κωνσταντίνος Γεωργάκης, Χρήστος Μητκίδης, Βασιλική Παπαθεοδώρου, Περικλής Αγγέλου, Δημήτριος Καμάρης, Βασιλεία Πελέκου, Νομικοί Σύμβουλοι του Κράτους.

Εισηγήτρια: Βασιλεία Πελέκου, Νομική Σύμβουλος του Κράτους.

Αριθμός ερωτήματος: Το έγγραφο με αριθμό πρωτοκόλλου 189685/18-04-2023 (με αριθμό εισερχομένου 233-1714/18-8-2023) του (τότε) Υπουργείου Πολιτισμού και Αθλητισμού (ήδη Υπουργείο Πολιτισμού) / Γενικής Διεύθυνσης Αρχαιοτήτων και Πολιτιστικής Κληρονομιάς/Διεύθυνσης Βυζαντινών και Μεταβυζαντινών Αρχαιοτήτων/Τμήματος Βυζαντινών και Μεταβυζαντινών Αρχαιολογικών Χώρων, Μνημείων και Αρχαιολογικών Έργων.

Περίληψη ερωτήματος: Ερωτάται εάν είναι δυνατή η έγκριση από το Υπουργείο Πολιτισμού της υπαγωγής αυθαιρεσιών στο ν. 4495/2017, δεδομένων των προβλέψεων του άρθρου 89 παρ. 1 και 2 περίπτωση ιδ΄ αυτού, σε κτίριο, το οποίο, σύμφωνα με την τεκμηρίωσή του από την Εφορεία Αρχαιοτήτων Ρεθύμνου, χρονολογείται στον 17^ο αιώνα και είναι, συνεπώς, αρχαίο μνημείο κατά τις διατάξεις του άρθρου 6 παρ. 1^α και 4 του ν. 4858/2021.

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

Ιστορικό

Με το έγγραφο του ερωτήματος και τα στοιχεία του φακέλου που το συνοδεύουν δίδεται το ακόλουθο πραγματικό:

1. Το ακίνητο στο οποίο αναφέρεται το υπό εξέταση ερώτημα, φερόμενης ιδιοκτησίας Π... Π.Ι. Α.Ε., βρίσκεται στη συμβολή των οδών Επιμενίδου 2-4 και Εμμ. Βερνάδου 37, εντός των ορίων της Παλιάς Πόλης Ρεθύμνου, η οποία έχει χαρακτηριστεί ως ιστορικό διατηρητέο μνημείο (ΥΑ 24946/26-8-1967, Β' 606, ΥΠΠΟ/ΑΡΧ/Β1/Φ38/1944/676/12-08-1991, Β' 700, ΥΠΠΟ/ΑΡΧ/Β1/Φ38/ΚΗΡ/38329/1152/31-01-1997, Β' 753). Το συγκεκριμένο ακίνητο προήλθε από τη λειτουργική συνένωση δύο κτιρίων της ίδιας φερομένης ιδιοκτησίας. Το νότιο τμήμα της εξεταζόμενης ιδιοκτησίας, στη συμβολή των οδών Επιμενίδου 2-4 και Εμμ. Βερνάδου 37, είναι ένα τριώροφο λιθόκτιστο κτίριο, που αποτελούσε μέρος συγκροτήματος. Με βάση τα μορφολογικά του χαρακτηριστικά χρονολογείται στην ύστερη περίοδο της ενετοκρατίας, ενώ φέρει επεμβάσεις και κατά τον 19^ο αιώνα (αρ. πρωτ. ΥΠΠΟΑ/58287/04-03-2022 έγγραφο της Εφορείας Αρχαιοτήτων Ρεθύμνου). Στο τμήμα αυτό του ακινήτου τα έτη 1980 και 1991 είχαν εγκριθεί εργασίες επισκευής και αλλαγής διαρρύθμισης (αρ. πρωτ. ΥΠΠΕ/ΑΝΑΣΤΗΛ/77781/184 π.ε./79/08-07-1980 απόφαση της υπηρεσίας αναστηλώσεως του Υπουργείου Πολιτισμού και Επιστημών και με αρ. πρωτ. 300/833/19-03-1991 απόφαση της τέως 13^{ης} Εφορείας Βυζαντινών Αρχαιοτήτων). Το βόρειο τμήμα της εξεταζόμενης ιδιοκτησίας, επί της οδού Επιμενίδου 4, αποτελεί επίσης τριώροφο λιθόκτιστο κτίριο, με μεγάλο τοξωτό θύρωμα εισόδου στο ισόγειο, υψίκορμα ανοίγματα στον πρώτο όροφο και φεγγίτες στον δεύτερο όροφο. Αυτό το τμήμα της ιδιοκτησίας ανάγεται, σύμφωνα με τα μορφολογικά του χαρακτηριστικά, στον 17^ο αιώνα και αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα της αρχιτεκτονικής αυτής της περιόδου (αρ. πρωτ. ΥΠΠΟΑ/ΓΔΑΠΚ/ΕΦΑ Ρεθύμνου/328046/196042/5265/06-12-2016). Με τις με αρ. πρωτ. 825/2498/23-08-1994 και 905/2601/10-09-1996 αποφάσεις της τέως 13^{ης} Εφορείας Βυζαντινών Αρχαιοτήτων εγκρίθηκε η μελέτη αποκατάστασης του κτιρίου με την πρώτη ως άνω απόφαση και η τροποποίησή της με τη δεύτερη.

2. Στο παραπάνω ακίνητο λειτουργεί νόμιμα από το έτος 1997 ξενοδοχειακή μονάδα με τον διακριτικό τίτλο «V...». Το έτος 2014, στο πλαίσιο της επιχειρηματικής ανάπτυξης της παραπάνω μονάδας, αγοράστηκε από την Π... Π.Ι. Α.Ε. το όμορο ακίνητο επί της οδού Βερνάδου αρ.37 και Επιμενίδου αρ.2. Η συνένωση των δύο κτιρίων έγινε με τη διάνοιξη ορθογώνιου θυρώματος, πλάτους 1,20 μ. στον ανατολικό χώρο του ισογείου, σύμφωνα με την με αρ. 527/06-02-2015 απόφαση της Εφορείας Αρχαιοτήτων Ρεθύμνου, κατόπιν σχετικής γνωμοδότησης του Τοπικού Συμβουλίου Μνημείων Κρήτης. Η αγοράστρια εταιρεία ζήτησε χρηματοδότηση από την Τράπεζα Πειραιώς συμφωνώντας, προς εξασφάλιση της Τράπεζας, σε εγγραφή προσημείωσης επί των ανωτέρω ακινήτων, κατόπιν νομιμοποίησης τυχόν αυθαιρεσιών στα ακίνητα αυτά. Έτσι, η Π... Π.Ι. Α.Ε. κατέθεσε στην Εφορεία Αρχαιοτήτων Ρεθύμνου αίτηση έγκρισης αρχιτεκτονικής μελέτης και του αντίστοιχου φακέλου σχεδίων προκειμένου να υπαχθούν οι αυθαιρεσίες που υφίσταντο στις διατάξεις του νόμου περί αυθαίρετης δόμησης.

3. Συγκεκριμένα, εκπρόσωπος της εταιρείας υπέβαλε στην Εφορεία Αρχαιοτήτων Ρεθύμνου το με αριθ. πρωτ. ΥΠΠΟΑ/ΓΔΑΠΚ/ΕΦΑΡΕΘ/23605/13690/368/26-01-2017 αίτημά του, το οποίο συνοδεύταν από φάκελο μελέτης και ζήτησε έγκριση των ακόλουθων αυθαιρέτων εργασιών: α) κατασκευή χώρου με χρήση W.C. 7,67 τ.μ. στον πρώτο όροφο, στο νοτιοδυτικό ακάλυπτο χώρο του βορείου τμήματος, καθώς και διάνοιξη παλαιού τοιχισμένου θυρώματος στο βόρειο τμήμα του χώρου αυτού για την πρόσβαση στον παρακείμενο βορειότερο χώρο και β) κατασκευή χώρου με χρήση γραφείου 42,37 τ.μ. στον δεύτερο όροφο στο νοτιοδυτικό ακάλυπτο χώρο του βορείου τμήματος. Ο χώρος αυτός έχει στεγαστεί με ξύλινη κεραμοσκεπή και έχουν κατασκευαστεί οριζόντια παραλληλόγραμμα ξύλινα ανοίγματα στην βόρεια και νότια πλευρά του.

4. Η Εφορεία Αρχαιοτήτων Ρεθύμνου με το με αρ. πρωτ. ΥΠΠΟΑ/ΓΔΑΠΚ/ΕΦΑΡΕΘ/23605/13690/368/06-04-2017 έγγραφό της, εισηγήθηκε στο Τοπικό Συμβούλιο Μνημείων Κρήτης (ΤΣΜΚ) την έγκριση των παραπάνω εργασιών. Παρά ταύτα, το ΤΣΜΚ γνωμοδότησε υπέρ της απόρριψης του αιτήματος, σύμφωνα με το άρθρο 2 παρ. 2 περ. ιδ του ν. 4178/2013, διότι επρόκειτο για αρχαίο μνημείο, αφού είχε κατασκευαστεί τον ύστερο 17^ο αιώνα. Σε συνέχεια της παραπάνω γνωμοδότησης εκδόθηκε η με

αρ. πρωτ. ΥΠΠΟΑ/ΓΔΑΠΚ/ΕΦΑΡΕΘ/159975/102598/2128/24-05-2017 απόφαση της Εφορείας Αρχαιοτήτων Ρεθύμνου, με την οποία δεν εγκρίθηκε η νομιμοποίηση των συγκεκριμένων αυθαιρέτων εργασιών.

5. Ακολούθως, ο ενδιαφερόμενος υπέβαλε στην Εφορεία Αρχαιοτήτων Ρεθύμνου την με αρ. πρωτ. ΥΠΠΟΑ/ΓΔΑΠΚ/ΕΦΑΡΕΘ/254523/165198/3212/03-07-2017 αίτηση θεραπείας για την επανεξέταση του θέματος, επισημαίνοντας ότι : α) το συγκεκριμένο κτίριο αποτελεί κατά κοινή ομολογία ένα από τα καλύτερα αναπαλαιωμένα κτίρια της παλιάς πόλης του Ρεθύμνου, β) οι κτιριακές επεμβάσεις των οποίων ζητείται η έγκριση έχουν καθαρά λειτουργικό χαρακτήρα και δεν προσβάλουν σε καμία περίπτωση τον αρχιτεκτονικό ή αισθητικό χαρακτήρα του κτιρίου και γ) δεν υπήρξε δυνατότητα αυτοπρόσωπης παράστασης στο Τοπικό Συμβούλιο από τον ενδιαφερόμενο την ημέρα που εξετάστηκε η υπόθεσή του προκειμένου να αναπτύξει τα επιχειρήματα και τις ιδιαιτερότητες του συγκεκριμένου κτιρίου που επέβαλαν αυτές τις εργασίες. Η Εφορεία Αρχαιοτήτων Ρεθύμνου εισηγήθηκε στο Τοπικό Συμβούλιο Μνημείων Κρήτης την έγκριση των αυθαιρέτων εργασιών με όρους, εισήγηση που δεν έγινε δεκτή, αφού το παραπάνω Συμβούλιο γνωμοδότησε κατά πλειοψηφία απορριπτικά με το ίδιο αιτιολογικό που αναφερόταν στην προηγούμενη γνωμοδότησή του (διότι δεν προέκυψαν στοιχεία ότι το κτίριο είναι νεώτερο του 1830 και συνεπώς αυτό είναι αρχαίο μνημείο). Στη συνέχεια, η Εφορεία Αρχαιοτήτων Ρεθύμνου εξέδωσε την με αριθ. πρωτ. ΥΠΠΟΑ/ΓΔΑΠΚ/ΕΦΑΡΕΘ/469366/310125/5364/15-11-2017 απόφασή της, με την οποία απέρριψε την ως άνω αίτηση θεραπείας.

6. Μετά τα ανωτέρω, ο ενδιαφερόμενος κατέθεσε στην Διεύθυνση Βυζαντινών και Μεταβυζαντινών Αρχαιοτήτων του ΥΠΠΟ ιεραρχική προσφυγή κατά των παραπάνω απορριπτικών αποφάσεων της Εφορείας Αρχαιοτήτων Ρεθύμνου. Η παραπάνω Διεύθυνση του ΥΠΠΟ εισηγήθηκε επί της συγκεκριμένης ιεραρχικής προσφυγής στο Κεντρικό Αρχαιολογικό Συμβούλιο στις 27-07-2023. Αναλυτικότερα, η παραπάνω υπηρεσία εισηγήθηκε την απόρριψη της ιεραρχικής προσφυγής διότι, αν και οι παρεμβάσεις στο κτίριο των οποίων ζητείται η υπαγωγή στον ν.4495/2017 μπορούν να θεωρηθούν ήσσονος σημασίας, δεν είναι επιτρεπτή η υπαγωγή τους, σύμφωνα με το άρθρο 89 παρ.2 περ. ιδ του ν. 4495/2017, εφόσον το κτίριο είναι αρχαίο μνημείο, το

οποίο έχει χρονολογηθεί στον 17^ο αιώνα. Παρά την ανωτέρω αρνητική εισήγηση, το Κεντρικό Αρχαιολογικό Συμβούλιο γνωμοδότησε ομόφωνα (βλ. πρακτικά της 32^{ης}/27-07-2023 συνεδρίασης) υπέρ της αποδοχής της ιεραρχικής προσφυγής και της υπαγωγής των συγκεκριμένων αυθαιρεσιών στον ν.4495/2017 υπό όρους, με την αιτιολογία ότι οι αυθαιρεσίες των οποίων ζητείται η τακτοποίηση βρίσκονται στον ακάλυπτο χώρο του κτιρίου, δεν φαίνονται και άρα, δεν προκαλούν βλάβη σε αυτό, το οποίο μάλιστα διασώθηκε ουσιαστικά από τον νυν ιδιοκτήτη του (πριν το αποκτήσει και αναλάβει την αναστήλωση/αποκατάστασή του ήταν σχεδόν ετοιμόρροπο).

7. Κατόπιν αυτού, η Υπουργός Πολιτισμού στο πλαίσιο έκδοσης της απόφασης σε συνέχεια της πιο πάνω γνωμοδότησης του Κεντρικού Αρχαιολογικού Συμβουλίου, υπέβαλε το υπό εξέταση ερώτημα στο Γραφείο Νομικού Συμβούλου στο Υπουργείο Πολιτισμού.

Νομικό Πλαίσιο

8. Στο άρθρο 24 παρ.1 και 6 του Συντάγματος ορίζεται:

«Άρθρο 24

1. Η προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος αποτελεί υποχρέωση του Κράτους και δικαίωμα του καθενός. Για τη διαφύλαξή του το Κράτος έχει υποχρέωση να παίρνει ιδιαίτερα προληπτικά ή κατασταλτικά μέτρα στο πλαίσιο της αρχής της αειφορίας.....6. Τα μνημεία, οι παραδοσιακές περιοχές και τα παραδοσιακά στοιχεία προστατεύονται από το Κράτος. Νόμος θα ορίσει τα αναγκαία για την πραγματοποίηση της προστασίας αυτής περιοριστικά μέτρα της ιδιοκτησίας, καθώς και τον τρόπο και το είδος της αποζημίωσης των ιδιοκτητών.».

9. Στο άρθρο 1 της Διεθνούς Σύμβασης της Γρανάδας για την προστασία της αρχιτεκτονικής κληρονομιάς της Ευρώπης, που κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν. 2039/2002 (Α' 61), ορίζεται:

«Άρθρο 1

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

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...».

10. Στα άρθρα 2, 3, 6 και 10 του ν. 4858/2021 (Α' 220) « Κύρωση Κώδικα νομοθεσίας για την προστασία των αρχαιοτήτων και εν γένει της πολιτιστικής κληρονομιάς», ορίζονται τα ακόλουθα:

« Άρθρο 2 - Έννοια όρων

Για την εφαρμογή το 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... ββ) Ως νεότερα μνημεία νοούνται τα πολιτιστικά αγαθά που είναι μεταγενέστερα του 1830 και των οποίων η προστασία επιβάλλεται λόγω της ιστορικής, καλλιτεχνικής ή επιστημονικής σημασίας τους, κατά τις διακρίσεις των άρθρων 6 και 20. βγ) Ως ακίνητα μνημεία νοούνται τα μνημεία που υπήρξαν συνδεδεμένα με το έδαφος και παραμένουν σε αυτό...».

«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 ...»

«Άρθρο 6 - Διακρίσεις ακινήτων μνημείων-Χαρακτηρισμός

1. Στα ακίνητα μνημεία περιλαμβάνονται: α) τα αρχαία που χρονολογούνται έως και το 1830, β) τα νεότερα πολιτιστικά αγαθά που είναι προγενέστερα των εκάστοτε τελευταίων εκατό ετών και χαρακτηρίζονται μνημεία λόγω της αρχιτεκτονικής, πολεοδομικής, κοινωνικής, εθνολογικής, λαογραφικής, τεχνικής, βιομηχανικής ή εν γένει ιστορικής, καλλιτεχνικής ή επιστημονικής σημασίας τους, γ) τα νεότερα πολιτιστικά αγαθά που ανάγονται στην περίοδο

των εκάστοτε τελευταίων εκατό ετών και χαρακτηρίζονται μνημεία λόγω της ιδιαίτερης αρχιτεκτονικής, πολεοδομικής, κοινωνικής, εθνολογικής, λαογραφικής, τεχνικής, βιομηχανικής ή εν γένει ιστορικής, καλλιτεχνικής ή επιστημονικής σημασίας τους. 2. .. 3. .. 4. Τα αρχαία ακίνητα μνημεία προστατεύονται από τον νόμο χωρίς να απαιτείται η έκδοση οποιασδήποτε διοικητικής πράξης. Τα ακίνητα των περ. β) και γ) της παρ. 1 χαρακτηρίζονται μνημεία με απόφαση του Υπουργού Πολιτισμού και Αθλητισμού, που εκδίδεται ύστερα από εισήγηση της Υπηρεσίας και γνώμη του Συμβουλίου και δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως».

«Άρθρο 10 - Επεμβάσεις σε ακίνητα μνημεία και στο περιβάλλον τους.

1. Απαγορεύεται κάθε ενέργεια σε ακίνητο μνημείο, η οποία είναι δυνατό να επιφέρει με άμεσο ή έμμεσο τρόπο καταστροφή, βλάβη, ρύπανση ή αλλοίωση της μορφής τους... 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.... 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...».

11. Στα άρθρα 81, 89 και 117 του ν. 4495/2017 (Α' 167) «Έλεγχος και προστασία του Δομημένου Περιβάλλοντος και άλλες διατάξεις», όπως τα άρθρα 89 και 117 τροποποιήθηκαν με το άρθρο 227 παρ. 3 του ν. 4610/2019 (Α' 70), ορίζονται τα εξής:

« Άρθρο 81 - Ορισμοί

1.α) Αυθαίρετη κατασκευή ορίζεται κάθε κατασκευή ή εγκατάσταση, η οποία εκτελείται ή έχει εκτελεστεί χωρίς την απαιτούμενη οικοδομική άδεια ή καθ' υπέρβαση αυτής ή κατά παράβαση των ισχυουσών πολεοδομικών διατάξεων ή με βάση άδεια που ανακλήθηκε ή ακυρώθηκε. β) Αυθαίρετη αλλαγή χρήσης ορίζεται κάθε μεταβολή της χρήσης για την οποία δεν έχει εκδοθεί η απαιτούμενη οικοδομική άδεια (άδεια δόμησης). γ) Στην έννοια της αυθαίρετης

κατασκευής/αλλαγής χρήσης περιλαμβάνονται και οι πολεοδομικές παραβάσεις της παραγράφου 3 του παρόντος νόμου ... 2. ...

3. Ως πολεοδομικές παραβάσεις ορίζονται οι εξής: α) κάθε κατασκευή που έχει εκτελεστεί κατά παράβαση εκδοθείσας οικοδομικής άδειας/άδειας δόμησης, με την οποία δημιουργούνται χώροι κύριας ή βοηθητικής χρήσης χωρίς να μεταβάλλονται τα στοιχεία της κάλυψης/δόμησης και δεν θίγονται στοιχεία του φέροντος οργανισμού, β) ...ζ) ...».

« Άρθρο 89 - Απαγόρευση υπαγωγής

1. Δεν υπάγονται στις διατάξεις των άρθρων 96 επ. αυθαίρετες κατασκευές και αλλαγές χρήσης που εμπίπτουν στις περιπτώσεις του παρόντος, ...

2. Απαγορεύεται η μεταβίβαση δικαιώματος ακινήτου ή αυτοτελούς διηρημένης ιδιοκτησίας ή η σύσταση εμπραγμάτου δικαιώματος σε ακίνητο στο οποίο έχει εκτελεστεί αυθαίρετη κατασκευή ή έχει εγκατασταθεί αυθαίρετη αλλαγή χρήσης εφόσον η αυθαίρετη κατασκευή ή αυθαίρετη αλλαγή χρήσης βρίσκεται:

α) σε εγκεκριμένο κοινόχρηστο χώρο..., στ) σε δάσος, σε δασική ή αναδασωτέα έκταση, ζ) στον αιγιαλό και στον παλαιό αιγιαλό. Εξαιρούνται... η) στη ζώνη παραλίας. Εξαιρούνται... θ) σε αρχαιολογικό χώρο Ζώνης Α, εξαιρουμένων των αυθαίρετων κατασκευών που πραγματοποιήθηκαν πριν την κήρυξη της αρχαιολογικής ζώνης, εφόσον δεν απαγορευόταν η δόμηση, ι) σε αρχαιολογικό χώρο εκτός Ζώνης Α, εκτός αν δεν απαγορευόταν η εκτέλεση οικοδομικών εργασιών κατά το χρόνο εκτέλεσης της αυθαίρετης κατασκευής ή εγκατάστασης της αυθαίρετης χρήσης. Σε κάθε περίπτωση εξαιρούνται οι αυθαίρετες κατασκευές που πραγματοποιήθηκαν πριν την κήρυξη της αρχαιολογικής ζώνης, εφόσον δεν απαγορευόταν η δόμηση, ια) σε ιστορικό τόπο, ιστορικό διατηρητέο οικισμό και περιοχή ιδιαίτερου φυσικού κάλλους, εκτός αν δεν απαγορευόταν η εκτέλεση οικοδομικών εργασιών κατά το χρόνο εκτέλεσης της αυθαίρετης κατασκευής ή εγκατάστασης της αυθαίρετης χρήσης ιβ)... ιδ) σε κηρυγμένο διατηρητέο κτίριο ή σε κτίριο που είναι μνημείο κατά τις διατάξεις του ν. 3028/2002 (Α' 153), με την επιφύλαξη των οριζομένων στο άρθρο 117 του παρόντος. ...».

«Άρθρο 117- Αυθαίρετες κατασκευές και χρήσεις σε διατηρητέο κτίριο.

1. Για την υπαγωγή στις διατάξεις του παρόντος αυθαίρετων κατασκευών ή χρήσεων που βρίσκονται μέσα στον όγκο των διατηρητέων κτιρίων ή προσθήκες καθ' ύψος ή καθ' επέκταση σε ποσοστό που αθροιστικά δεν

υπερβαίνει το δέκα τοις εκατό (10%) της συνολικής δόμησης εντός του ακινήτου, καθώς και αυθαιρέτων μεμονωμένων κτισμάτων εντός του ακινήτου στο οποίο υφίσταται διατηρητέο κτίριο σε απόσταση από αυτό μεγαλύτερη του Δ. Για την υπαγωγή, εκτός από τα δικαιολογητικά του άρθρου 99, απαιτείται και υποβολή αίτησης στο Περιφερειακό Συμβούλιο Αρχιτεκτονικής (ΠΕΣΑ), με συνημμένα τα εξής δικαιολογητικά: αα).....ζζ). 2. 3. ... 9. Αυθαίρετες κατασκευές ή χρήσεις σε χαρακτηρισμένα νεότερα μνημεία, σε κτίρια που βρίσκονται εντός τμημάτων πόλεων ή οικισμών που έχουν χαρακτηριστεί ως ιστορικά διατηρητέα μνημεία, καθώς και σε κτίρια που βρίσκονται εντός Μνημείων Παγκόσμιας Κληρονομιάς, τακτοποιούνται μετά από απόφαση έγκρισης του Υπουργείου Πολιτισμού και Αθλητισμού, μετά από αιτιολογημένη γνώμη του αρμόδιου Συμβουλίου, σύμφωνα με τη διαδικασία της παραγράφου 9β του άρθρου 116».

Ερμηνεία –Υπαγωγή

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 σε αυτές των πραγματικών περιστατικών που μας ετέθησαν υπόψη από την ερωτώσα υπηρεσία, συνάγονται τα ακόλουθα:

12. Η κατά το άρθρο 24 παρ. 1 και 6 του Συντάγματος προστασία του πολιτιστικού περιβάλλοντος οργανώνεται και εξειδικεύεται με τις διατάξεις του Αρχαιολογικού Νόμου (ν. 4858/2021 «Κύρωση Κώδικα νομοθεσίας για την προστασία των αρχαιοτήτων και εν γένει της πολιτιστικής κληρονομιάς»).

13. Με τις διατάξεις της Διεθνούς Σύμβασης της Γρανάδας για την προστασία της αρχιτεκτονικής κληρονομιάς στην Ευρώπη, οι οποίες κατά το άρθρο 28 παρ. 1 του Συντάγματος έχουν υπέρτερη του νόμου τυπική ισχύ, επιβάλλεται η προστασία της αρχιτεκτονικής κληρονομιάς, στην οποία περιλαμβάνονται τόσο μεμονωμένα οικοδομήματα, όσο και αρχιτεκτονικά σύνολα και τόποι, κατά τα αναφερόμενα στις διατάξεις αυτές, και, περαιτέρω, η μέριμνα για την ένταξη των προστατευόμενων αυτών στοιχείων στην οικονομική και κοινωνική ζωή του οικείου οικισμού και για την κατά το δυνατόν εναρμόνισή τους με τον πολεοδομικό ιστό του οικισμού (ΣΤΕ 214/2019, 4351/2014, 2485/2014, 4916/2013 7μ., 2339/2009 7μ.).

14. Ο ν.4495/2017 αποτελεί μια προσπάθεια θέσπισης νέων και βελτίωσης υφισταμένων, διατάξεων, για τη συνολική ρύθμιση των ζητημάτων που αφορούν το δομημένο περιβάλλον. Σκοπός αυτού είναι να καθορίσει ένα πλαίσιο κανόνων που αφορά τη δόμηση, το οποίο αφενός προτάσσει τη μέριμνα, την πρόληψη και την προστασία του περιβάλλοντος και αφετέρου στοχεύει στο να αντιμετωπίσει τις αιτίες που έχουν συμβάλει στο άναρχο και αυθαίρετα δομημένο περιβάλλον στη χώρα μας, δημιουργώντας τις προϋποθέσεις και τους μηχανισμούς εποπτείας και ελέγχου, για την ορθολογική και αποτελεσματική διαχείριση της ανάπτυξης του χώρου με όρους αειφορίας. Ταυτόχρονα επιδιώκεται η ευαισθητοποίηση και ενημέρωση των πολιτών ως προς τους κινδύνους και τις δυσμενείς επιπτώσεις της αυθαίρετης δόμησης, τόσο σε ατομικό όσο και σε συλλογικό επίπεδο, ενώ θεμελιώνεται στη συνείδηση των πολιτών ότι όλες οι αυθαίρετες κατασκευές και αλλαγές χρήσης είναι πλέον, κατά κανόνα, κατεδαφιστέες (αιτιολογική έκθεση του ν. 4495/2017).

15. Βασικό πυλώνα του νόμου αυτού αποτελεί το άρθρο 89, καθώς οποιαδήποτε δήλωση υπαγωγής θα πρέπει να είναι σύμφωνη με τις διατάξεις του άρθρου αυτού. Με αυτές θεσπίζεται ο κανόνας της απαγόρευσης νομιμοποίησης αυθαιρεσιών που βρίσκονται σε εκτάσεις που απολαμβάνουν αυξημένης προστασίας, όπως σε κοινόχρηστους χώρους, δάση, αιγιαλό, παραλία, αρχαιολογικούς χώρους και μνημεία και ορίζονται οι περιπτώσεις και οι προϋποθέσεις υπό τις οποίες επιτρέπεται, κατ' εξαίρεση, η νομιμοποίηση αυτών. Οποιαδήποτε παρέκκλιση ή παραβίαση, πλην των ρητά οριζόμενων εξαιρέσεων, επισύρει την απόλυτη ακυρότητα της δήλωσης υπαγωγής και οι δηλούντες την αυθαιρεσία θα πρέπει οπωσδήποτε να έχουν ελέγξει πρωτίστως ότι δεν υπάγονται σε καμία περίπτωση από αυτές που αναφέρονται στην παρούσα διάταξη. Το άρθρο αυτό δηλαδή αποτελεί τον άξονα του Δευτέρου Κεφαλαίου του ν. 4495/2017 με δεδομένο ότι, καμία ρύθμιση δεν ισχύει, εάν το αυθαίρετο υπάγεται σε μία εκ των περιοριστικά αναφερομένων περιπτώσεων, με την επιφύλαξη μόνο όπου ειδικώς ορίζεται διαφορετικά.

16. Σύμφωνα με τη διάταξη της περίπτωσης ιδ' της παραγράφου 1 του ανωτέρω άρθρου 89, απαγορεύεται η νομιμοποίηση αυθαιρεσιών που βρίσκονται σε κηρυγμένο διατηρητέο κτίριο ή σε κτίριο που είναι μνημείο κατά

τις διατάξεις του αρχαιολογικού νόμου, εκτός αν συντρέχουν οι προϋποθέσεις που ορίζονται στο άρθρο 117 του ίδιου νόμου. Οι έννοιες του «διατηρητέου» κτιρίου και του κτιρίου που είναι «μνημείο» κατά τον αρχαιολογικό νόμο δεν ταυτίζονται. Η έννοια του «διατηρητέου» απορρέει από την πολεοδομική νομοθεσία και χαρακτηρίζει κτίρια, τα οποία λόγω των ιδιαίτερων μορφολογικών και αρχιτεκτονικών στοιχείων τους, καθώς επίσης και της ιστορικής τους αξίας χαρακτηρίζονται ως τέτοια με διοικητικές πράξεις από διάφορους φορείς (ΥΠΕΝ, ΥΠΠΟ, καθώς και Υπουργείο Εσωτερικών και Υπουργείο Ναυτιλίας). Τα παραπάνω ακίνητα έχουν οικοδομηθεί μετά από το 1830. Κτίρια με τα παραπάνω γνωρίσματα που έχουν χαρακτηριστεί από το Υπουργείο Πολιτισμού αποτελούν τα νεώτερα ακίνητα μνημεία κατά την έννοια του αρχαιολογικού νόμου. Στα ως άνω ακίνητα (διατηρητέα και νεώτερα μνημεία) το άρθρο 117 του ν.4495/2017 δίνει δυνατότητα τακτοποίησης αυθαιρεσιών, εφόσον αυτές (κατασκευές ή χρήσεις) βρίσκονται μέσα στον όγκο των διατηρητέων κτιρίων (διατηρητέα κατά την πολεοδομική νομοθεσία και νεώτερα μνημεία κατά την αρχαιολογική νομοθεσία) και δεν βλάπτουν άμεσα ή έμμεσα τον χαρακτήρα του κτιρίου. Αντίθετα, ακίνητα που έχουν ανεγερθεί μέχρι και το 1830 είναι, σύμφωνα με τον αρχαιολογικό νόμο, αρχαία μνημεία και προστατεύονται από το νόμο χωρίς να απαιτείται η έκδοση οποιασδήποτε διοικητικής πράξης. Για τα ακίνητα αυτά, όπως προκύπτει από το άρθρο 89 παρ. 2 περ. ιδ σε συνδυασμό με το άρθρο 117 παρ. 1 και 9 του ν.4495/2017, δεν παρέχεται η δυνατότητα οποιασδήποτε τακτοποίησης αυθαιρεσιών επ' αυτών, οι οποίες δεν υπάγονται στις διατάξεις των άρθρων 96 επ.

17. Στην προκειμένη περίπτωση, σύμφωνα με το δοθέν ιστορικό, οι αυθαίρετες κατασκευές ή χρήσεις βρίσκονται σε ακίνητο που έχει το χαρακτήρα αρχαίου ακινήτου μνημείου, καθόσον πρόκειται για ακίνητο που έχει οικοδομηθεί πριν από το 1830. Επομένως, γίνεται ομόφωνα δεκτό ότι η ισχύουσα νομοθεσία δεν παρέχει δυνατότητα νομιμοποίησης των αυθαιρεσιών που βρίσκονται σε αυτό και δεν μπορεί να εγκριθεί από το Υπουργείο Πολιτισμού η υπαγωγή τους στις διατάξεις του ν. 4495/2017.

18. Περαιτέρω, κατά τη γνώμη της Προέδρου του Τμήματος, Αικατερίνης Γρηγορίου, Αντιπροέδρου Ν.Σ.Κ. και των Χρήστου Μητκίδη, Κωνσταντίνου Γεωργιάκη και Βασιλείας Πελέκου, Νομικών Συμβούλων του Κράτους, η

ανωτέρω διδόμενη ερμηνεία των εφαρμοστέων διατάξεων στην προκειμένη περίπτωση, τα ιδιαίτερα στοιχεία της οποίας εκτίθενται στο ιστορικό, καθώς και στα πρακτικά της 32^{ης}/27-07-2023 συνεδρίασης του Κεντρικού Αρχαιολογικού Συμβουλίου, αναδεικνύει προβλήματα θετέου δικαίου, τα οποία δεν μπορούν να επιλυθούν από την εκτελεστική διοίκηση, παρά μόνο νομοθετικά, εντός, βεβαίως, των πλαισίων εφαρμογής του άρθρου 24 του Συντάγματος και του άρθρου 1 της Διεθνούς Σύμβασης της Γρανάδας και στο μέτρο που απαιτείται για είναι εφικτή η ένταξη μεμονωμένων προστατευόμενων ακινήτων μνημείων στην οικονομική και κοινωνική ζωή του οικείου οικισμού και η αειφόρος διατήρησή τους.

Απάντηση

19. Κατόπιν των προεκτεθέντων, στο ερώτημα που υποβλήθηκε στο Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Ε΄ Τμήμα) γνωμοδοτεί, ομόφωνα, ως εξής:

Δεδομένων των προβλέψεων του άρθρου 89 παρ. 1 και 2 περίπτωση ιδ΄ του ν.4495/2017, όπως αυτό τροποποιήθηκε με το άρθρο 227 του ν. 4610/2019, δεν είναι δυνατή η έγκριση από το Υπουργείο Πολιτισμού της υπαγωγής στο ν.4495/2017 αυθαιρεσιών στο κτίριο που βρίσκεται επί των οδών Επιμενίδου 2-4 και Εμμ. Βερνάδου 37, εντός των ορίων της Παλιάς Πόλης Ρεθύμνου, το οποίο χρονολογείται, σύμφωνα με την Εφορεία Αρχαιοτήτων Ρεθύμνου, στον 17^ο αιώνα και άρα αποτελεί αρχαίο μνημείο κατά τα άρθρα 2 περ. βα και 6 παρ. 1^α του ν. 4858/21.

ΘΕΩΡΗΘΗΚΕ

Αθήνα, 28 Δεκεμβρίου 2023

Η Πρόεδρος

Η Εισηγήτρια

Αικατερίνη Ι. Γρηγορίου
Αντιπρόεδρος Ν.Σ.Κ.

Βασιλεία Κ. Πελέκου
Νομική Σύμβουλος του Κράτους