

Αριθμός 2034/2015

ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ

ΤΜΗΜΑ Ε΄

Συνεδρίασε δημόσια στο ακροατήριό του στις 16 Δεκεμβρίου 2009, με την εξής σύνθεση: Αγγ. Θεοφιλοπούλου, Σύμβουλος της Επικρατείας, Προεδρεύουσα, σε αναπλήρωση του Προέδρου του Τμήματος και του αναπληρωτή του Αντιπροέδρου, που είχαν κώλυμα, Ιω. Μαντζουράνης, Αικ. Σακελλαροπούλου, Σύμβουλοι, Χρ. Ντουχάνης, Μ. Τριπολιτσιώτη, Πάρεδροι. Γραμματέας η Ε. Δασκαλάκη.

Για να δικάσει την από 18 Ιουνίου 2008 αίτηση:

των: 1) Γαβριήλ Παπασαράντη του Θεόφιλου, κατοίκου Αθηνών (Φωτομάρα 22 – 24), 2) Στυλιανής Μαρκαντωνάτου του Μάριου, κατοίκου Αθηνών (Δημητρακοπούλου 88), 3) Ντενίζ Ρούκος του Λιονέλ Μπερνάρ, κατοίκου Αθηνών (Φιλοπάππου 23), 4) Λήδας Τσόγκα του Παναγιώτη, κατοίκου Αθηνών (Ευγενίου Αντωνιάδου 9), 5) Παναγιώτη Βωβού – Τουμπάνη του Δημητρίου, κατοίκου Αθηνών (Ζαν Μωρεάς 15), 6) Κυριακής Μπαρδοπούλου του Κωνσταντίνου, κατοίκου Αθηνών (Δημητρίου Αιγινήτου 32), 7) Νικολάου Μαρτέν του Γεωργίου, κατοίκου Αθηνών (Μεγάλου Αλεξάνδρου 88 – 90), 8) Θωμά Τσούπου του Ηλία, κατοίκου Αθηνών (Σικελίας 22), 9) Κωνσταντίνου Βαγγελίδη του Γεωργίου, κατοίκου Αθηνών (Ερεχθείου 25), 10) Νικολάου Κανάρη του Κωνσταντίνου, κατοίκου Αθηνών (Ερυσίχθονος 37), 11) Ελευθερίας – Αθηνάς Αγγελοπούλου του Χρήστου, κατοίκου Αθηνών (Λυκομιδών 3) και 12) Νικολάου Κρόκου του Ανδρέα, κατοίκου Αθηνών (Λαζαίων 12), οι οποίοι παρέστησαν με τη δικηγόρο Ελεούσα Κιουσοπούλου (Α.Μ. 12022), που την διόρισαν με πληρεξούσιο,

κατά του Υπουργού Πολιτισμού και ήδη Πολιτισμού και Τουρισμού, ο οποίος παρέστη με τον Παναγιώτη Δημόπουλο, Πάρεδρο του Νομικού

Συμβουλίου του Κράτους.

Με την αίτηση αυτή οι αιτούντες επιδιώκουν να ακυρωθεί η υπ' αριθ. πρωτ. ΥΠΠΟ/ΓΔΑΠΚ/ΑΡΧ/Α1/Φ1/13665/584/5.2.2008 απόφαση του Υπουργού Πολιτισμού, με την οποία ο κηρυγμένος αρχαιολογικός χώρος των Λόφων Πνυκός, Νυμφών, Μουσών – Φιλοπάππου χαρακτηρίσθηκε ως οργανωμένος αρχαιολογικός (ΦΕΚ ΑΑΠΘ 154/22.4.2008) και κάθε άλλη σχετική πράξη ή παράλειψη της Διοικήσεως.

Η εκδίκαση άρχισε με την ανάγνωση της εκθέσεως του εισηγητή, Συμβούλου Ιω. Μαντζουράνη.

Κατόπιν το δικαστήριο άκουσε την πληρεξουσία των αιτούντων, η οποία ανέπτυξε και προφορικά τους προβαλλόμενους λόγους ακυρώσεως και ζήτησε να γίνει δεκτή η αίτηση και τον αντιπρόσωπο του Υπουργού, ο οποίος ζήτησε την απόρριψή της.

Μετά τη δημόσια συνεδρίαση το δικαστήριο συνήλθε σε διάσκεψη σε αίθουσα του δικαστηρίου και

Αφού μελέτησε τα σχετικά έγγραφα
Σκέφθηκε κατά το Νόμο

1. Επειδή, με την κρινόμενη αίτηση, για την άσκηση της οποίας έχει καταβληθεί το νόμιμο παράβολο (Α' 279205/2008 ειδικό γραμματίο παραβόλου), ζητείται ακύρωση της ΥΠΠΟ/ΓΔΑΠΚ/ΑΡΧ/Α1/Φ1/13665/584/5.2.2008 απόφασης του Υπουργού Πολιτισμού (ΦΕΚ 154/22.4.2008, τ. ΑΑΠΘ), με την οποία χαρακτηρίστηκε ως οργανωμένος αρχαιολογικός χώρος ο κηρυγμένος αρχαιολογικός χώρος των λόφων της Πνυκός, Νυμφών και Μουσών – Φιλοπάππου και καθορίστηκαν όροι και προϋποθέσεις προστασίας και επίσκεψης του κοινού σε αυτόν.

2. Επειδή, η κρινόμενη αίτηση ασκείται με έννομο συμφέρον και εν γένει παραδεκτώς από φερομένους ως κατοίκους της περιοχής του Δήμου Αθηναίων γύρω από τον επίδικο οργανωμένο αρχαιολογικό χώρο, οι οποίοι προβάλλουν ότι με την προσβαλλόμενη πράξη περιορίζεται το δικαίωμά τους να απολαμβάνουν ελεύθερα τους κοινόχρηστους και τους

αρχαιολογικούς χώρους της περιοχής τους, δεδομένου ότι η προσβαλλόμενη συνεπάγεται την περιφραξη των εν λόγω χώρων και την επιβολή ωραρίου στη λειτουργία τους.

3. Επειδή, όπως έχει κριθεί, κατά την παρ. 1 του άρθρου 24 του Συντάγματος, η προστασία του πολιτιστικού περιβάλλοντος αποτελεί υποχρέωση του Κράτους, το οποίο υποχρεούται να λαμβάνει ιδιαίτερα προληπτικά ή προστατευτικά μέτρα προς διαφύλαξη αυτού, κατά δε την παρ. 6 του άρθρου τούτου, τα μνημεία και οι παραδοσιακές περιοχές και στοιχεία τελούν υπό την προστασία του Κράτους. Με αυτές τις συνταγματικές διατάξεις καθιερώνεται ειδικώς, το πρώτον, αυξημένη προστασία του πολιτιστικού περιβάλλοντος, δηλαδή των μνημείων και των στοιχείων που προέρχονται από την ανθρώπινη δραστηριότητα και συνθέτουν την ιστορική, καλλιτεχνική, τεχνολογική και εν γένει πολιτιστική κληρονομιά της Χώρας (βλ. ΣΤΕ 3568/2005 σκ. 5, 3146/1986 ΟΛ., 1999/2000). Η προστασία αυτή έχει ως περιεχόμενο, αφ' ενός μεν τη διατήρηση στο διηνεκές των μνημείων και λοιπών στοιχείων, τα οποία προέρχονται από την ανθρώπινη δραστηριότητα και συνθέτουν την ιστορική, καλλιτεχνική και, γενικώς, πολιτιστική κληρονομιά της Χώρας, αφ' ετέρου δε την επιβολή των αναγκαίων περιορισμών ή ειδικών μέτρων για την αποφυγή οποιασδήποτε βλάβης, αλλοιώσεως ή υποβαθμίσεως των μνημείων και του χώρου που τα περιβάλλει, προκειμένου να επιτραπεί η ανάδειξη των μνημείων σε ιστορική, αισθητική και λειτουργική ενότητα (πρβλ. ΣΕ 3284-5/2004 σκ. 5, 1784/2003 σκ. 5, 2881/2000 σκ. 9). Περαιτέρω, στο άρθρο 5 της Διεθνούς Σύμβασης των Παρισίων της 23.11.1972, για την προστασία της παγκόσμιας πολιτιστικής και φυσικής κληρονομιάς, που κυρώθηκε με το ν. 1126/1981 (Α' 32), προβλέπεται ότι «[...] τα κράτη μέλη της παρούσας συμβάσεως θα προσπαθήσουν εν τω μέτρω του δυνατού: α) να υιοθετήσουν γενικήν πολιτικήν αποσκοπούσαν εις το να δώσουν εις την πολιτιστικήν και φυσικήν κληρονομίαν λειτουργικότητα τινά εις τα πλαίσια της κοινωνικής ζωής [...]». Στο δε

άρθρο 11 της Διεθνούς Σύμβασης της Γρανάδας για την προστασία της αρχιτεκτονικής κληρονομιάς της Ευρώπης που κυρώθηκε με τον ν. 2039/1992 (Α' 61) προβλέπεται ότι «[...] κάθε συμβαλλόμενος υποχρεώνεται να ενθαρρύνει: α) τη χρήση των προστατευόμενων ακινήτων, λαμβάνοντας υπόψη τις ανάγκες της σύγχρονης ζωής και β) την προσαρμογή, όταν είναι δυνατό, παλιών κτηρίων για νέες χρήσεις». Στις ρυθμίσεις της παραπάνω Διεθνούς Σύμβασης, που αποτέλεσαν συνέχεια της Χάρτας της Βενετίας του 1964 και της Διακήρυξης του Άμστερνταμ του 1975 στο ζήτημα της διατήρησης της αρχιτεκτονικής κληρονομιάς, διαπιστώνεται η ανάγκη, μεταξύ άλλων, να ενταχθεί η κληρονομιά αυτή στην οικονομική και κοινωνική ζωή κάθε χώρας (βλ. ΣΕ 3611/2007 σκ. 9, 1100/2005). Εξ άλλου, κατά τη συνταγματική διάταξη του άρθρου 24 παρ. 1, όπως αναθεωρήθηκε κατά το 2001, η προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος αποτελεί και δικαίωμα του καθενός. Στη δε έννοια του ατομικού δικαιώματος στο περιβάλλον, φυσικό ή πολιτιστικό, εντάσσεται και η ελεύθερη απόλαυσή του. Εξ άλλου, στην παρ. 1 του άρθρου 5 του Συντάγματος κατοχυρώνεται η ελεύθερη ανάπτυξη προσωπικότητας, στην οποία περιλαμβάνεται, μεταξύ άλλων, η πρόσβαση και χρήση των ελεύθερων δημόσιων χώρων (άρθρο 5 παρ. 1 σε συνδυασμό με 24 παρ. 1 και 6 του Συντάγματος). Τέλος, σύμφωνα με την παρ. 1 του άρθρου 25 του Συντάγματος, οι κάθε είδους περιορισμοί που μπορούν κατά το Σύνταγμα να επιβληθούν στα ατομικά δικαιώματα πρέπει να προβλέπονται είτε απευθείας από το Σύνταγμα είτε από το νόμο, εφόσον υπάρχει επιφύλαξη υπέρ αυτού και να σέβονται την αρχή της αναλογικότητας, σύμφωνα με την οποία, οι επιβαλλόμενοι από τον νόμο ή την κανονιστικώς δρώσα διοίκηση περιορισμοί πρέπει να είναι πρόσφοροι και αναγκαίοι για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού δημοσίου ή κοινωνικού συμφέροντος και να μην είναι δυσανάλογοι, σε σχέση προς αυτόν (ΣΕ Ολ. 3031/2008 σκ. 9, 3177/2007 σκ. 11, 3665/2005 σκ. 4, ΣΕ 7μ. 4536/2005 σκ. 6, 3851/2005 σκ. 7, 3848-9/2005 σκ. 7, 2601-3/2005

σκ. 6, πρβλ. ΣΕ 3635/2003)

4. Επειδή, από τα ανωτέρω συνάγεται, ότι η θέσπιση περιορισμών στα δικαιώματα της ελεύθερης ανάπτυξης της προσωπικότητας και απόλαυσης του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος, είναι, μεταξύ άλλων, δυνατή στην περίπτωση που τούτο επιβάλλεται για την επίτευξη συνταγματικών στόχων, οπότε και οι περιορισμοί πρέπει να είναι συναφείς προς αυτούς. Τέτοιος συνταγματικός στόχος είναι η αυξημένη προστασία του πολιτιστικού περιβάλλοντος, δηλαδή των μνημείων και λοιπών στοιχείων που προέρχονται από την ανθρώπινη δραστηριότητα και συνθέτουν την ιστορική, καλλιτεχνική, επιστημονική και εν γένει πολιτιστική κληρονομιά της χώρας. Τα μέτρα αυτά, με τα οποία σκοπείται η αποτροπή οποιασδήποτε βλάβης, αλλοιώσεως ή υποβαθμίσεως των πολιτιστικών στοιχείων ή του χώρου που τα περιβάλλει, ερείδονται αποκλειστικά στο άρθρο 24 του Συντάγματος (πρβλ. ΣΕ 2876/2004 σκ. 3).

5. Επειδή, σε εκτέλεση της συνταγματικής επιταγής της παραγράφου 6 του άρθρου 24 του Συντάγματος, εκδόθηκε ο ν. 3028/2002 (Α' 153), με τον οποίο θεσπίστηκε το ειδικότερο πλαίσιο της προστασίας της πολιτιστικής κληρονομιάς της χώρας, από τους αρχαιότερους χρόνους μέχρι σήμερα, με σκοπό τη διατήρηση της ιστορικής μνήμης χάριν της παρούσας και των μελλοντικών γενεών και την αναβάθμιση του πολιτιστικού περιβάλλοντος (άρθρο 1 παρ. 1). Σύμφωνα με την παρ. 1 του άρθρου 3 του νόμου αυτού, η προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς της χώρας συνίσταται, μεταξύ άλλων, στη διατήρηση και την αποτροπή της καταστροφής, της αλλοίωσης και γενικά κάθε άμεσης ή έμμεσης βλάβης της (περ. β'), στη διευκόλυνση της πρόσβασης και της επικοινωνίας του κοινού με αυτήν (περ. ε') και στην ανάδειξη και ένταξή της στη σύγχρονη κοινωνική ζωή (περ. στ'). Εξάλλου, σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του νόμου, στις θεμελιώδεις αρχές που διέπουν τη σκοπούμενη με αυτόν προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς περιλαμβάνεται η διευκόλυνση της πρόσβασης των πολιτών στα στοιχεία της πολιτιστικής κληρονομιάς.

Ειδικότερα, στη σελ. 4 στοιχείο ΙΧ της ανωτέρω έκθεσης, αναφέρεται ότι «η έννοια της προστασίας της πολιτιστικής κληρονομιάς έχει επανοριοθετηθεί ενσωματώνοντας σύγχρονες αντιλήψεις. Μεταξύ αυτών συγκαταλέγεται και η ευαισθητοποίηση, η εκπαίδευση και η ψυχαγωγία των πολιτών μέσα από τη γνωριμία με α πολιτιστικά αγαθά της χώρας. Για το σκοπό αυτόν, έχουν ενταχθεί στο σχέδιο νόμου ρυθμίσεις που αποβλέπουν στη διευκόλυνση της επικοινωνίας του πολίτη με τα στοιχεία που συνθέτουν την πολιτιστική κληρονομιά. Έτσι, διασφαλίζεται το δικαίωμα του πολίτη για πρόσβαση στα πολιτιστικά αγαθά με όρους ισότητας και υπό τους εντελώς αναγκαίους περιορισμούς ως προς τη φύλαξη και τη συντήρησή τους». Απ' αυτά συνάγεται ότι με τον ν.3028/2002 θεσπίζεται ατομικό δικαίωμα ελεύθερης πρόσβασης και χρήσης της πολιτιστικής κληρονομιάς, το οποίο έχει ως συνταγματικό έρεισμα όχι μόνο την παρ. 1 του άρθρου 5 του Συντάγματος, αλλά και την παρ. 6 του άρθρου 24 αυτού.

6. Επειδή, περαιτέρω, σύμφωνα με το στοιχείο γ' του άρθρου 2 του ν. 3028/2002, «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 αρχαιότερους 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». Εξάλλου, στο άρθρο 46 του ίδιου νόμου ορίζονται τα εξής: «1. Με απόφαση του Υπουργού Πολιτισμού, η οποία εκδίδεται μετά από γνώμη του Συμβουλίου, καθορίζονται για το σύνολο ή κατηγορία οργανωμένων αρχαιολογικών χώρων, ιστορικών τόπων ή ακινήτων μνημείων ή μεμονωμένα για σημαντικούς χώρους ή μνημεία: α) οι όροι και οι προϋποθέσεις επίσκεψης του κοινού σε αυτούς, β) οι πολιτιστικές ή άλλες εκδηλώσεις που μπορούν να πραγματοποιούνται σε αυτούς,

συμβατές με το χαρακτήρα τους ως μνημείων ή προστατευόμενων χώρων. [...] Ως οργανωμένος αρχαιολογικός χώρος ορίζεται αυτός που ανήκει στην κυριότητα του Δημοσίου και αποτελεί αντικείμενο ιδιαίτερης μέριμνας για την ανάδειξη και προβολή του. Οργανωμένος αρχαιολογικός χώρος μπορεί να είναι και ένας ανασκαφικός χώρος. Ένας αρχαιολογικός χώρος χαρακτηρίζεται ως οργανωμένος με απόφαση του Υπουργού Πολιτισμού μετά από γνώμη του Συμβουλίου. 2. Με κοινή απόφαση των Υπουργών Οικονομίας και Οικονομικών και Πολιτισμού καθορίζεται το ύψος του αντιτίμου που καταβάλλεται από το κοινό για την επίσκεψη μουσείων, μνημείων, οργανωμένων αρχαιολογικών χώρων και Ιστορικών τόπων που ανήκουν στο Δημόσιο και υπάγονται στην προστασία του παρόντος νόμου. 3. [...]»Όπως συνάγεται από τα παραπάνω, ο χαρακτηρισμός ενός αρχαιολογικού χώρου ως οργανωμένου συνεπάγεται περιορισμό της πρόσβασης και ελεύθερης κυκλοφορίας των ατόμων εντός αυτού. Επομένως, στο μέτρο που και μόνη η πράξη χαρακτηρισμού συνιστά επέμβαση στο δικαίωμα ελεύθερης ανάπτυξης της προσωπικότητας, εισάγοντας περιορισμό της, πρέπει να αιτιολογείται ειδικώς (πρβλ. ΣΕ 3476/2008 σκ. 4, 4041/2005 σκ. 4, 1819/2005 σκ. 4, 1075/2005 σκ. 6 κ.α.) Περαιτέρω, το ζήτημα της έκτασης του περιορισμού αυτού, δηλαδή η θέσπιση όρων και προϋποθέσεων πρόσβασης του κοινού στους οργανωμένους αρχαιολογικούς χώρους (ωράριο λειτουργίας, εισιτήριο), αποτελεί αντικείμενο άλλης απόφασης, που μπορεί να αφορά όλους τους οργανωμένους αρχαιολογικούς χώρους, κατηγορίες αυτών ή και μεμονωμένους αρχαιολογικούς χώρους ή μνημεία. Εξάλλου, στο μέτρο που η διοικητική αρμοδιότητα προς ρύθμιση των όρων και προϋποθέσεων επίσκεψης στους οργανωμένους αρχαιολογικούς χώρους αποσκοπεί αφενός στη διευκόλυνση της πρόσβασης του κοινού σε αυτούς και αφετέρου στη μη φθορά ή καταπόνηση των μνημείων που περιλαμβάνονται σε αυτούς, η Διοίκηση πρέπει να εναρμονίζει, σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση, τις δύο αυτές συνιστώσες της προστασίας και

απόλαυσης της πολιτιστικής κληρονομιάς, σταθμίζοντας τα διακυβευόμενα έννομα αγαθά. Δεν αποκλείεται, πάντως, ο χαρακτηρισμός ενός αρχαιολογικού χώρου ως οργανωμένου και η θέσπιση όρων και προϋποθέσεων πρόσβασης στο χώρο αυτό να γίνει με μία πράξη (πρβλ. ΣΕ 3905/2003 σκ. 23557/1978, 980/1976).

7. Επειδή, εν προκειμένω, όπως προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου, οι λόφοι Πνυκός, Νυμφών και Μουσών-Φιλοπάππου εντάσσονται στον αρχαιολογικό χώρο της Πόλεως των Αθηνών, όπως αυτός αναοριοθετήθηκε με την ΥΠΠΟ/ΓΔΑΠΚ/ΑΡΧ/Α1/Φ43/7027/425/21.1.2004 (ΦΕΚ Β' 96/10.2.2004) απόφαση του Υπουργού Πολιτισμού. Εξάλλου, οι τρεις λόφοι, εκ των οποίων οι μεν Πνυκός και Φιλοπάππου είχαν ήδη από το έτος 1956 κηρυχθεί ως αρχαιολογικοί χώροι, με την 12535/5591/26.11.1956 απόφαση του Υπουργού Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων, ο δε λόφος των Νυμφών περιελήφθη το έτος 1967 στον κατάλογο των χαρακτηρισθέντων ως ιστορικών διατηρητέων μνημείων και τόπων παρουσιαζόντων ιδιαίτερο φυσικό κάλλος ή ενδιαφερόντων από αρχιτεκτονικής ή ιστορικής άποψης της απόφασης 24946/26.8.1967 (ΦΕΚ Β' 606/3.10.1967) του Υπουργού Προεδρίας της Κυβερνήσεως, ενοποιήθηκαν με την ΥΠΠΕ/ΑΡΧ/Φ01/12970/503/25.2.1983 (ΦΕΚ Β' 387/5.7.1983) απόφαση της Υπουργού Πολιτισμού και Επιστημών, στο πλαίσιο της συμπλήρωσης και ενοποίησης των αρχαιολογικών χώρων γύρω από την Ακρόπολη. Εξάλλου, η περιοχή της Ακρόπολης έχει από το 1987 ενταχθεί στον κατάλογο της UNESCO ως μνημείο παγκόσμιας πολιτιστικής κληρονομιάς. Στον αρχαιολογικό χώρο των Δυτικών Λόφων της Αθήνας βρίσκονται, μεταξύ άλλων, η Εκκλησία του Δήμου στο λόφο της Πνύκας, το μνημείο του Φιλοπάππου στο λόφο Μουσών, οικιστικά κατάλοιπα των αρχαίων δήμων Μελίτης και Κοίλης, το Αστεροσκοπείο Αθηνών, που έχει χαρακτηριστεί ως χρήζον ειδικής προστασίας με την 21980/250/27.2.1952 υπουργική απόφαση (ΦΕΚ Β' 54), ο ιερός ναός του Αγ. Δημητρίου Λουμπαρδιάρη, που έχει

χαρακτηριστεί ως ιστορικό διατηρητέο μνημείο με την 122897/5319/21.10.1958 υπουργική απόφαση (ΦΕΚ Β' 298), ο ιερός ναός της Αγ. Μαρίας, που έχει χαρακτηριστεί ως ιστορικό διατηρητέο μνημείο με την Β1/Φ26/7280/212/6.3.1986 (ΦΕΚ Β' 183) και οι διαμορφώσεις Πικιώνη περί την Ακρόπολη (πλακόστρωτο, πράσινο, περίπτερο), που χαρακτηρίστηκε ως ιστορικό διατηρητέο μνημείο και έργο τέχνης με την ΥΠΠΟ/ΔΙΛΑΠ/2633/36712/22.7.1996 υπουργική απόφαση (ΦΕΚ Β' 696). Στη συνέχεια, με την απόφαση ΥΠΠΟ/Α1/Φ03/8398/537/15.2.2001 του Υπουργού Πολιτισμού εγκρίθηκε η Μελέτη Συνολικής Ανάδειξης του Αρχαιολογικού Χώρου του Φιλοπάππου και, ειδικότερα, εγκρίθηκε η προτεινόμενη από την Ε.Α.Χ.Α. Α.Ε. (εταιρία με την επωνυμία «Ενοποίηση Αρχαιολογικών Χώρων Αθηνών Α.Ε.») οριοθέτηση του χώρου και η θέση της περίφραξης των τριών δυτικών λόφων της Αρχαίας Αθήνας (Μουσών, Πνύκας, Νυμφών). Η απόφαση αυτή δεν προκύπτει (ούτε άλλωστε προβάλλεται) ότι προσβλήθηκε με αίτηση ακύρωσης. Με την προσβαλλόμενη απόφαση του Υπουργού Πολιτισμού, η οποία εκδόθηκε κατόπιν ομόφωνης γνωμοδότησης του Κεντρικού Αρχαιολογικού Συμβουλίου (θέμα 9ο της 35ης/9.10.2007 συνεδρίασής του), χαρακτηρίστηκε ο κηρυγμένος αρχαιολογικός χώρος των λόφων Πνυκός, Νυμφών και Μουσών Φιλοπάππου ως οργανωμένος αρχαιολογικός χώρος, που ανήκει στην κυριότητα του Δημοσίου και αποτελεί αντικείμενο ιδιαίτερης μέριμνας για την ανάδειξη και προβολή του. Περαιτέρω, με την ίδια απόφαση, προκειμένου να επιτευχθεί η αισθητική και πολιτιστική αναβάθμιση της ποιότητας ζωής των κατοίκων της πόλης των Αθηνών, καθώς και η προστασία του οργανωμένου αρχαιολογικού χώρου και η εύρυθμη λειτουργία του, τέθηκαν οι ακόλουθοι όροι: «1. Ο ενιαίος αρχαιολογικός χώρος θα είναι οριοθετημένος περιμετρικά και περιφραγμένος εσωτερικά στο μνημείο της Πνύκας με λειτουργικές εισόδους. 2. Ο οργανωμένος αρχαιολογικός χώρος θα είναι ανοιχτός καθ' όλη τη διάρκεια της ημέρας και η είσοδος σε αυτόν θα είναι ελεύθερη

χωρίς Εισιτήριο. 3. Τέλος, θα φυλάσσεται επί εικοσιτετραώρου βάσεως και θα είναι δυνατή η είσοδος σε αυτόν και η λειτουργία του αναψυκτηρίου Δ. Πικιώνη στον Αγ. Δημήτριο Λουμπαρδιάρη και σε ορισμένες νυχτερινές ώρες, κατόπιν άδειας της αρμόδιας Α' Ε.Κ.Π.Α.». Της τελευταίας αυτής απόφασης την ακύρωση ζητούν οι αιτούντες με την κρινόμενη αίτηση.

8. Επειδή, προβάλλεται ότι η προσβαλλόμενη απόφαση είναι ακυρωτέα, διότι, παρά το γεγονός ότι η επίδικη έκταση περιλαμβάνει και πολιτιστικά αγαθά νεότερων χρόνων, δεν προηγήθηκε γνωμοδότηση του Κεντρικού Συμβουλίου Νεότερων Μνημείων ή, πάντως, γνωμοδότηση του ειδικού οργάνου που απαρτίζεται από την Ολομέλεια αμφοτέρων των Συμβουλίων. Σύμφωνα με το άρθρο 50 του ν. 3028/2002, «1. Με απόφαση του Υπουργού Πολιτισμού συγκροτείται Κεντρικό Αρχαιολογικό Συμβούλιο (ΚΑΣ), που αποτελείται από δεκαεπτά (17) μέλη [...] 2. Με απόφαση του Υπουργού Πολιτισμού συγκροτείται Κεντρικό Συμβούλιο Νεοτέρων Μνημείων (ΚΣΝΜ) , που αποτελείται από δεκαπέντε (15) μέλη [...] 3. [...] 4. Στην αρμοδιότητα του ΚΑΣ ανήκουν θέματα που αφορούν στην προστασία αρχαίων μνημείων, αρχαιολογικών χώρων και ιστορικών τόπων που αποτέλεσαν το χώρο εξαιρετων ιστορικών ή μυθικών γεγονότων έως το 1830. Στην αρμοδιότητα του ΚΣΝΜ ανήκουν θέματα που αφορούν στην προστασία νεοτέρων μνημείων και των λοιπών ιστορικών τόπων. 5. Υπό την επιφύλαξη της διάταξης της προηγούμενης παραγράφου, τα Κεντρικά Συμβούλια: α) Εισηγούνται στον Υπουργό για τις αρχές που διέπουν τις ειδικότερες εκφάνσεις της προστασίας της πολιτιστικής κληρονομιάς, όπως αυτές προσδιορίζονται στο άρθρο 3. β) Εισηγούνται στον Υπουργό για τα ετήσια προγράμματα απαλλοτριώσεων ή απευθείας αγορών, ανασκαφών, αναστηλώσεων, εργασιών συντήρησης, καθώς και άλλων εργασιών επί των μνημείων. γ) Γνωμοδοτούν για ζητήματα που σχετίζονται με: αα) μνημεία, χώρους και τόπους που βρίσκονται σε περισσότερες από μία περιφέρειες, καθώς και στη θάλασσα ή σε ποταμούς ή σε λίμνες, ββ) 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) επεμβάσεις μείζονος σημασίας σε μνημεία, χώρους και τόπους, δδ) την οριοθέτηση και τον καθορισμό αρχαιολογικών χώρων, ιστορικών τόπων και ζωνών προστασίας σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 12 έως 17, εε) την αναγκαστική απαλλοτρίωση ή απευθείας αγορά ή ανταλλαγή ακινήτων χάριν της προστασίας της πολιτιστικής κληρονομιάς, στστ) τη μεταφορά ακινήτων μνημείων ή τμήματος αυτών ή την απόσπαση στοιχείων από μνημεία μείζονος σημασίας, ζζ) τη χορήγηση άδειας για κατεδάφιση σύμφωνα με τη διάταξη της παραγράφου 10 του άρθρου 6, ηη) το χαρακτηρισμό κατηγοριών κινητών μνημείων, θθ) τη εξαγωγή μνημείων, ιι) το δανεισμό και την ανταλλαγή κινητών μνημείων που ανήκουν στο Δημόσιο, ιαια) την αναγνώριση συλλεκτών και την περιέλευση συλλογών στο Δημόσιο σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 31, ιβιβ) το δανεισμό, την προσωρινή εξαγωγή, την ανταλλαγή και τη μεταβίβαση αρχαίων αντικειμένων συλλογών μουσείων του άρθρου 45, ιγιγ) για κάθε άλλο μείζον θέμα που παραπέμπεται σε αυτά από τον Υπουργό Πολιτισμού. 6. α) Για την εφαρμογή της διάταξης της παραγράφου 11 του άρθρου 6, εάν και τα δύο μνημεία είναι αρχαία, αρμόδιο είναι το ΚΑΣ, ενώ εάν είναι και τα δύο νεότερα, το ΚΣΝΜ. β) Σε κάθε άλλη περίπτωση εφαρμογής της διάταξης αυτής αρμόδιο είναι ειδικό όργανο, το οποίο συγκροτείται από την Ολομέλεια του Κεντρικού Αρχαιολογικού Συμβουλίου και την Ολομέλεια του Κεντρικού Συμβουλίου Νεοτέρων Μνημείων που συνεδριάζουν από κοινού. [...] Το όργανο αυτό είναι επίσης αρμόδιο να γνωμοδοτεί ως προς το χαρακτηρισμό ακινήτου, που βρίσκεται σε αρχαιολογικό χώρο ή πάνω σε αρχαίο, ως μνημείου, σύμφωνα με τις περιπτώσεις β' και γ' της παραγράφου 1 του άρθρου 6, χωρίς να αναιρείται η προστασία αυτών.» Στο άρθρο 46 του ίδιου νόμου ορίζεται ότι: «1. Με απόφαση του Υπουργού Πολιτισμού, η οποία εκδίδεται μετά από γνώμη του Συμβουλίου, καθορίζονται για το σύνολο ή κατηγορία

οργανωμένων αρχαιολογικών χώρων, ιστορικών τόπων ή ακινήτων μνημείων ή μεμονωμένα για σημαντικούς χώρους ή μνημεία: α) οι όροι και οι προϋποθέσεις επίσκεψης του κοινού σε αυτούς, β) οι πολιτιστικές ή άλλες εκδηλώσεις που μπορούν να πραγματοποιούνται σε αυτούς, συμβατές με το χαρακτήρα τους ως μνημείων ή προστατευόμενων χώρων. [...] Ως οργανωμένος αρχαιολογικός χώρος ορίζεται αυτός που ανήκει στην κυριότητα του Δημοσίου και αποτελεί αντικείμενο ιδιαίτερης μέριμνας για την ανάδειξη και προβολή του. Οργανωμένος αρχαιολογικός χώρος μπορεί να είναι και ένας ανασκαφικός χώρος. Ένας αρχαιολογικός χώρος χαρακτηρίζεται ως οργανωμένος με απόφαση του Υπουργού Πολιτισμού μετά από γνώμη του Συμβουλίου.» Τέλος, σύμφωνα με την περ. ζ του άρθρου 2 του ν. 3028/2002, «για την εφαρμογή των διατάξεων του παρόντος νόμου: [...] ζ) Ως Συμβούλιο νοείται το κατά περίπτωση αρμόδιο γνωμοδοτικό συλλογικό όργανο, όπως αυτά ορίζονται στις διατάξεις των άρθρων 49 έως 51». Από τις διατάξεις αυτές συνάγεται ότι τόσο για την απόφαση χαρακτηρισμού ενός αρχαιολογικού χώρου ως οργανωμένου όσο και για την επιβολή όρων και προϋποθέσεων πρόσβασης του κοινού σε αυτόν απαιτείται προηγούμενη απόφαση του κατά περίπτωση αρμόδιου συμβουλίου. Εν προκειμένω, νομίμως γνωμοδότησε το Κεντρικό Αρχαιολογικό Συμβούλιο, δοθέντος του προέχοντος χαρακτήρος του χώρου ως αρχαιολογικού. Εξ άλλου, η συγκρότηση ειδικού οργάνου αποτελούμενου από τις ολομέλειες και των δύο συμβουλίων που συνεδριάζουν από κοινού (περ. β της παρ. 6 του άρθρου 50), προβλέπεται ρητά μόνο για την περίπτωση εφαρμογής της διάταξης της παρ. 11 του άρθρου 6 του ίδιου νόμου, ήτοι για την περίπτωση που κρίνεται εάν είναι αναγκαία η ολική ή μερική, διαρκής ή προσωρινή άρση της προστασίας ακινήτου μνημείου, προκειμένου να προστατευθεί άλλο, και δεν έχει εφαρμογή εν προκειμένω, αφού δεν προκύπτει ότι τίθεται ζήτημα άρσης της προστασίας κανενός από τα μνημεία που περιλαμβάνονται στον κηρυγμένο αρχαιολογικό χώρο Μουσών-

Φιλοπάππου, Πνύκας και Νυμφών. Συνεπώς, ο λόγος αυτός είναι απορριπτικός.

9. Επειδή, προβάλλεται περαιτέρω ότι η προσβαλλόμενη απόφαση είναι μη νόμιμη στο μέτρο που στηρίζεται και προϋποθέτει το κύρος της μνημονευόμενης σε αυτή ΥΠΠΟ/ΔΟΕΠΥ/ΤΟΠΥΝΣ/25/4746/23.1.2004 (ΦΕΚ Β' 88/23.1.2004) απόφασης του Υπουργού Πολιτισμού, με την οποία καθορίστηκαν οι όροι πρόσβασης και χρήσης μνημείων, αρχαιολογικών χώρων και ιστορικών τόπων. Και τούτο, διότι, κατά τα προβαλλόμενα με την κρινόμενη αίτηση, η ανωτέρω υπουργική απόφαση εκδόθηκε καθ' υπέρβαση της εξουσιοδότησης της παρ. 1 του άρθρου 46 του ν. 3028/2002, όπως αυτή πρέπει να ερμηνεύεται εν όψει των άρθρων 24 παρ. 1 και 25 παρ. 1 του Συντάγματος. Συγκεκριμένα, προβάλλεται ότι η διάταξη της παρ. 1 του άρθρου 46, δεν επιτρέπει τη θέσπιση ενιαίων και γενικής εφαρμογής περιορισμών στο δικαίωμα ελεύθερης πρόσβασης σε οποιονδήποτε αρχαιολογικό χώρο, όπως είναι η επιβολή ωραρίου. Εξ άλλου, προβάλλεται ότι η απόφαση αυτή αναρμοδίως εκδόθηκε από τον Υπουργό Πολιτισμού, ενώ αρμόδιος, κατά το Σύνταγμα, για την επιβολή περιορισμών στο δικαίωμα στο περιβάλλον είναι ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας. Όπως, όμως, προκύπτει από την προσβαλλόμενη, νόμιμο έρεισμα για την έκδοσή της είναι η παρ. 1 του άρθρου 46 του ν. 3028/2002, με την οποία παρέχεται ευχέρεια στη διοίκηση για θέσπιση είτε γενικών όρων και προϋποθέσεων πρόσβασης σε όλους τους οργανωμένους αρχαιολογικούς χώρους είτε σε κατηγορία αυτών είτε, τέλος, σε μεμονωμένους σημαντικούς χώρους (βλ. ανωτέρω κατά την ανάλυση του νομοθετικού πλαισίου). Εν προκειμένω, η κανονιστικώς δρώσα διοίκηση, κάνοντας χρήση της ευχέρειας αυτής, θέσπισε, κατ' απόκλιση από την ΥΠΠΟ/ΔΟΕΠΥ/ΤΟΠΥΝΣ/25/4746/23.1.2004 (ΦΕΚ Β' 88/23.1.2004) απόφαση του Υπουργού Πολιτισμού, ειδικούς όρους, αφορώντες ειδικώς στον αρχαιολογικό χώρο των λόφων Μουσών-Φιλοπάππου, Νυμφών και Πνύκας. Ως εκ τούτου, η προσβαλλόμενη

πράξη ούτε προϋποθέτει ούτε στηρίζεται στην ανωτέρω γενική απόφαση, αφού εξουσιοδοτικό της έρευνα είναι το άρθρο 46 παρ. 1 του ν. 3028/2002, προβλ. δε σε ειδικές ρυθμίσεις σε σχέση με αυτήν, ως προς τους όρους που θέτει (πρβλ. a contrario ΣΕ ΟΛ. 2469-2471/2008 σκ. 8). Συνεπώς, ο ανωτέρω λόγος είναι απορριπτέος ως ερειδόμενος επί εσφαλμένης προϋπόθεσης, ήτοι ότι ως ερειδόμενος επί της εσφαλμένης εκδοχής ότι η προσβαλλόμενη εξαρτά τη νομιμότητά της από το κύρος της ΥΠΠΟ/ΔΟΕΠΥ/ΤΟΠΥΝΣ/25/4746/23.1.2004 (ΦΕΚ Β' 88/23.1.2004) απόφασης του Υπουργού Πολιτισμού, η οποία εκδόθηκε με βάση την ίδια νομοθετική εξουσιοδότηση και ρυθμίζει ζητήματα όρων και προϋποθέσεων επίσκεψης του κοινού σε όλους τους αρχαιολογικούς χώρους. Εξάλλου, οι αιτούντες στηρίζουν το έννομο συμφέρον τους για ακύρωση της προσβαλλόμενης πράξης στην περιφραγή του αρχαιολογικού χώρου και την επιβολή ωραρίου λειτουργίας. Για τα ζητήματα, όμως, στα οποία στηρίζουν το έννομο συμφέρον τους αιτούντες, εφαρμογή έχουν οι ειδικές διατάξεις της προσβαλλόμενης απόφασης, οι οποίες κατισχύουν της ΥΠΠΟ/ΔΟΕΠΥ/ΤΟΠΥΝΣ/25/4746/23.1.2004 απόφασης του Υπουργού Πολιτισμού, ως ειδικότερες και νεότερες. Συνεπώς, και δεδομένου ότι αφενός μεν δεν πλήττουν τις λοιπές, γενικής εφαρμογής, διατάξεις της εν λόγω απόφασης, αφετέρου για τη θεμελίωση του έννομου συμφέροντός τους δεν επικαλούνται τις απαγορεύσεις των παραγράφων 4 επ. του άρθρου 1 αυτής, ο λόγος αυτός προβάλλεται χωρίς έννομο συμφέρον και είναι απορριπτέος.

10. Επειδή, προβάλλεται ότι η προσβαλλόμενη απόφαση είναι ακυρωτέα, διότι, κατά παράβαση του άρθρου 10 παρ. 1 και 4 του ν. 3028/2002, επιτρέπει την περιφραγή του αρχαιολογικού χώρου και την κατασκευή πυλών για τον περιορισμό της πρόσβασης σε αυτόν, χωρίς να έχει προηγηθεί ειδική απόφαση, με την οποία να εγκρίνονται οι εργασίες που αυτή συνεπάγεται. Ο λόγος, όμως, αυτός ερείδεται επί εσφαλμένης προϋπόθεσης, διότι η περιφραγή του χώρου δεν έγινε το πρώτον με την

προσβαλλόμενη πράξη, αλλά με την ΥΠΠΟ/ΑΡΧ/Α1/Φ03/8398/537/15.2.2001 απόφαση του Υπουργού Πολιτισμού, με την οποία εγκρίθηκε η οριοθέτηση του χώρου και η θέση της περίφραξης των τριών Δυτικών Λόφων της Αρχαίας Αθήνας (Μουσών, Πνύκας και Νυμφών), στο πλαίσιο της ενοποίησης των αρχαιολογικών χώρων της Αθήνας (Μελέτη συνολικής ανάδειξης αρχαιολογικού χώρου Φιλοπάππου). Η πράξη αυτή δεν προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου ότι προσβλήθηκε με αίτηση ακύρωσης ούτε μπορεί να θεωρηθεί συμπροσβαλλόμενη καθ' ερμηνεία του δικογράφου, αφού δεν αναφέρεται σε αυτό, με τη δε κρινόμενη αίτηση δεν προβάλλεται ότι στο σχεδιάγραμμα που συνοδεύει την προσβαλλόμενη απόφαση διαπιστώνονται αποκλίσεις από την εγκριθείσα περίφραξη. Ως εκ τούτου, και ο λόγος αυτός είναι, απορριπτέος.

11. Επειδή, προβάλλεται ότι η προσβαλλόμενη είναι ακυρωτέα, κατά το μέρος που στα όρια του οργανωμένου αρχαιολογικού χώρου περιλαμβάνει έκταση 13 στρεμμάτων, ανηκόντων, σύμφωνα με τους ισχυρισμούς των αιτούντων, στο Δήμο Αθηναίων, κατά παράβαση της διάταξης της παρ. 1 του άρθρου 46, η οποία προβλέπει ότι οργανωμένος μπορεί να χαρακτηριστεί μόνο ο αρχαιολογικός χώρος που ανήκει στην κυριότητα του δημοσίου. Οι αιτούντες επικαλούνται το από 31.8.1957 β.δ. περί τροποποίησης του ρυμοτομικού σχεδίου Αθηνών (ΦΕΚ Α' 172), με την οποία το ρυμοτομικό σχέδιο Αθηνών επεκτάθηκε μεταξύ των οδών Προπυλαίων, Ριτσ. Γαριβάλδη, Ροβέρτου Γκάλι, Διονυσίου Αρεοπαγίτου και Λόφου Φιλοπάππου. Από το στοιχείο αυτό, που είναι το μόνο που επικαλούνται οι αιτούντες δεν προκύπτει κυριότητα του Δήμου Αθηναίων επί της ανωτέρω έκτασης. Αντιθέτως, στα στοιχεία που προσκόμισε η Διοίκηση, βεβαιώνεται ότι το σύνολο του χώρου που χαρακτηρίστηκε ως οργανωμένος ανήκει κατά κυριότητα στο Δημόσιο (βλ. το ΥΠΠΟ/ΔΑΑΠ/Φ350/ 18909/281/16.3.2009 έγγραφο του Προϊσταμένου της Διεύθυνσης Απαλλοτριώσεων και ακίνητης περιουσίας του Υπουργείου Πολιτισμού). Εξάλλου, από τα προσκομισθέντα στοιχεία προκύπτει ότι τα

δασύλλια Ακρόπολης – Φιλοπάππου - Πνυκός και Αστεροσκοπείου κατά το έτος 1970 είχαν μεν παραχωρηθεί κατά νομή στο Δήμο Αθηναίων, η κυριότητά τους όμως δεν έπαψε να ανήκει στο Δημόσιο (βλ. σχετικά το 101196/2787/17.9.1971 έγγραφο του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας). Τέλος, σε ότι αφορά την έκταση των 13 στρεμμάτων, για την οποία αμφισβητείται από τους αιτούντες η κυριότητα του Δημοσίου, από την 25.11.1999 έκθεση της δικηγόρου Ματίνας Ασημακοπούλου, προκύπτει ότι ταυτίζεται με την έκταση που καταλαμβάνει το εστιατόριο ΔΙΟΝΥΣΟΣ, η οποία δεν προκύπτει ότι περιελήφθη στο χώρο που χαρακτηρίστηκε με την προσβαλλόμενη ως οργανωμένος (βλ. σχετικά τα αναφερόμενα κατωτέρω υπό τον 5ο λόγο). Επομένως, ο λόγος αυτός προβάλλεται αορίστως και εν γένει αναποδείκτως από τους αιτούντες.

12. Επειδή, προβάλλεται ότι η προσβαλλόμενη είναι ακυρωτέα, διότι εξαιρεί από τις ρυθμίσεις της γήπεδο περιλαμβανόμενο στον κηρυγμένο με την 81926/3733/30.7.1956 απόφαση του Υπουργού Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων αρχαιολογικό χώρο, επί του οποίου έχει ανεγερθεί χωρίς οικοδομική άδεια το αναψυκτήριο ΔΙΟΝΥΣΟΣ. Ο λόγος αυτός, όμως, προβάλλεται χωρίς έννομο συμφέρον από τους αιτούντες, διότι με την κρινόμενη αίτηση διώκεται η άρση των περιορισμών πρόσβασης στον αρχαιολογικό χώρο. Εφόσον, επομένως, το τμήμα αυτό του αρχαιολογικού χώρου δεν έχει χαρακτηριστεί ως οργανωμένο, είναι ελεύθερο για χρήση από τους αιτούντες, οι οποίοι, ως εκ τούτου, ουδόλως βλάπτονται από την παράλειψη αυτή.

13. Επειδή, προβάλλεται ότι η προσβαλλόμενη πράξη είναι ακυρωτέα, διότι εισάγει υπέρμετρο περιορισμό στην ελεύθερη πρόσβασή τους στους κοινόχρηστους χώρους της περιοχής, καθ' υπέρβαση της εξουσιοδότησης του άρθρου 46 παρ. 1 του ν. 3028/2002, άλλως λόγω έλλειψης αιτιολογίας και πλάνης περί τα πράγματα. Όπως εκτέθηκε ανωτέρω, με τις διατάξεις του ν. 3028/2002 καθιερώνεται ειδικό δικαίωμα των πολιτών για ελεύθερη πρόσβαση και επικοινωνία με τα στοιχεία της

πολιτιστικής κληρονομιάς, που εντάσσεται στο ευρύτερο δικαίωμα απόλαυσης του πολιτιστικού περιβάλλοντος, όπως αυτό κατοχυρώνεται στο άρθρο 24 παρ. 1 και 6 του Συντάγματος. Εξάλλου, το ανωτέρω δικαίωμα αποτελεί και έκφανση του δικαιώματος της ελεύθερης ανάπτυξης της προσωπικότητας (α. 5 παρ. 1 Συντάγματος). Δεδομένου δε ότι, εν προκειμένω, ο λόφος του Φιλοπάππου αποτελούσε ανέκαθεν έναν από τους ελάχιστους χώρους αναψυχής και περιπάτου στο κέντρο της πόλης (γεγονός που μαρτυρείται και από τις διαμορφώσεις πλακόστρωτων μονοπατιών και περιπτέρου του αρχιτέκτονα Δ. Πικιώνη κατά τη δεκαετία του 1950), αρμονικά και άρρηκτα συνδεδεμένο με τη ζωή της πόλης και των κατοίκων της, η προσβαλλόμενη πράξη, με την οποία επιχειρείται περιορισμός της ελεύθερης πρόσβασης του κοινού σε αυτόν, συνιστά κατ' αρχήν επέμβαση στο ανωτέρω δικαίωμα. Η επέμβαση αυτή έχει νόμιμο έρεισμα τη διάταξη του άρθρου 46 παρ. 1 του ν. 3028/2002, η οποία επιτρέπει το χαρακτηρισμό ενός αρχαιολογικού χώρου, που αποτελεί αντικείμενο ιδιαίτερης μέριμνας για την ανάδειξη και προβολή του ως οργανωμένου και τη θέσπιση όρων και προϋποθέσεων επίσκεψης του κοινού σε αυτόν. Η διάταξη αυτή κείται κατ' αρχήν εντός των πλαισίων των ανωτέρω διατάξεων του Συντάγματος. Και τούτο, διότι η θέσπιση περιορισμών επιβάλλεται για την επίτευξη του συνταγματικού στόχου της αυξημένης προστασίας του πολιτιστικού περιβάλλοντος, δηλαδή των μνημείων και λοιπών στοιχείων που προέρχονται από την ανθρώπινη δραστηριότητα και συνθέτουν την ιστορική, καλλιτεχνική, επιστημονική και εν γένει πολιτιστική κληρονομιά της χώρας. Περαιτέρω, όμως, για να είναι οι επιβληθέντες εν προκειμένω περιορισμοί (στα δικαιώματα πρόσβασης και χρήσης των ελεύθερων δημόσιων χώρων και απόλαυσης του πολιτιστικού περιβάλλοντος) σύμφωνοι με το Σύνταγμα, πρέπει να κινούνται στα πλαίσια της αρχής της αναλογικότητας, ήτοι να είναι πρόσφοροι για την εξυπηρέτηση του σκοπού της προστασίας του πολιτιστικού περιβάλλοντος και να επιβάλλονται μόνο στο μέτρο που είναι

αναγκαίοι για την εξυπηρέτηση του σκοπού αυτού. Αν δεν συντρέχει ένας από τους όρους αυτούς, η επέμβαση τίθεται καθ' υπέρβαση της νομοθετικής εξουσιοδότησης. Εξάλλου, για να είναι εφικτός ο δικαστικός έλεγχος, τα στοιχεία αυτά πρέπει να περιλαμβάνονται στον οικείο φάκελο της διοίκησης. Με την κρινόμενη αίτηση δεν προβάλλονται ειδικότερες αιτιάσεις κατά του χαρακτηρισμού του αρχαιολογικού χώρου των λόφων Πνύκας, Νυμφών και Μουσών-Φιλοπάππου ως οργανωμένου, ο οποίος, πάντως, φαίνεται να αποτελεί πράγματι αντικείμενο ιδιαίτερης μέριμνας για την ανάδειξη και προβολή του. Εν προκειμένω, στα πρακτικά της 35ης συνεδρίασης του ΚΑΣ της 9.10.2007 (θέμα 9ο), αναφέρεται ότι «οι τρεις δυτικοί λόφοι των Αθηνών, δηλαδή Πνυκός, Μουσών και Νυμφών, αποτελούν μαζί με τα βυζαντινά και νεότερα μνημεία τους έναν ενιαίο αρχαιολογικό χώρο. Εκτός από το μοναδικό συμβολικό μνημείο της εκκλησίας του Δήμου, που καταλαμβάνει το λόφο Πνυκός και το περίβλεπτο μνημείο του Φιλοπάππου στην κορυφή του λόφου Μουσών, οι τρεις λόφοι αποτελούν το χώρο εγκατάστασης δύο πολύ σημαντικών Δήμων, της Μελίτης και της Κοίλης, είναι κατάσπαρτοι από οικιστικά κατάλοιπα. Τα τείχη της πόλης, το πυκνό οδικό δίκτυο, τα δημόσια κτήρια και οι κατοικίες, πλήθος ιερών, εγκαταστάσεις υδροδότησης και χώροι ταφής, όλα λαξευμένα στους βράχους, είναι σημαντικά για την ιστορία και τοπογραφία των Αθηνών». Εξ άλλου, από τα ίδια πρακτικά προκύπτει ότι κατά τα έτη 2000-2004, στο πλαίσιο του προγράμματος ενοποίησης αρχαιολογικών χώρων, πραγματοποιήθηκε έργο συνολικής ανάδειξης του χώρου αυτού, που περιέλαβε, μεταξύ άλλων, την περιμετρική οριοθέτηση του χώρου, προκειμένου να αποτραπούν καταπατήσεις και περίφραξη για την προστασία των μνημείων και του αρχαιολογικού χώρου, τη δημιουργία διαδρομών μήκους 3.500 μ., με ένταξη των λιθόστρωτων και μονοπατιών του Πικιώνη για τη λειτουργική σύνδεση των μνημείων για περίπατο και αναψυχή, την ανάδειξη των μνημείων με εργασίες καθαρισμών, συντήρησης και προστασίας, καθώς και με πινακίδες σήμανσης και

ενημέρωσης, την εγκατάσταση ξύλινων φυλακίων πληροφόρησης και περιφρούρησης σε τρεις συγκεκριμένες εισόδους και ενός στο εσωτερικό της Πνύκας, την τοποθέτηση φυλακτικού προσωπικού ημέρας και νύχτας και την αισθητική αναβάθμιση του συνόλου του αρχαιολογικού χώρου και του περιμετρικού αστικού ιστού (πεζόδρομοι, φυτεύσεις, αποκατάσταση τοπίου). Από όλα τα παραπάνω, καθίσταται σαφές ότι ο αρχαιολογικός χώρος των τριών δυτικών λόφων της Αθήνας αποτελεί αντικείμενο ιδιαίτερης μέριμνας για την ανάδειξη και προβολή του και, συνεπώς, νομίμως χαρακτηρίστηκε ως οργανωμένος.

14. Επειδή, στην προσβαλλόμενη απόφαση, μεταξύ των όρων που τίθενται για τον οργανωμένο αρχαιολογικό χώρο των τριών λόφων, αναφέρεται ότι «ο ενιαίος αρχαιολογικός χώρος θα είναι οριοθετημένος περιμετρικά και περιφραγμένος εσωτερικά στο μνημείο της Πνύκας με λειτουργικές εισόδους». Δεδομένου, όμως, ότι, όπως αναφέρεται στο ιστορικό της υπόθεσης, η οριοθέτηση και η περίφραξη του χώρου είχε ήδη εγκριθεί με την απόφαση ΥΠΠΟ/Α1/Φ03/8398/537/15.2.2001 του Υπουργού Πολιτισμού, ο εν λόγω περιορισμός δεν γίνεται το πρώτον με την προσβαλλόμενη, αλλά επαναλαμβάνει προγενέστερη ρύθμιση. Στο μέτρο της οριοθέτησης και περίφραξης του χώρου με ταυτόχρονη πρόβλεψη εισόδων σε αυτόν, που, όπως προκύπτει από τη γνωμοδότηση του ΚΑΣ, υπαγορεύθηκε από λόγους αποτροπής των καταπατήσεων και προστασίας των μνημείων και του αρχαιολογικού χώρου, είναι πρόσφορο για την εξυπηρέτηση του σκοπού της αποτελεσματικής προστασίας των μνημείων, τα οποία είναι διάσπαρτα σε όλη την έκταση αυτού, με έλεγχο των εισερχομένων σε τρία σημεία και όχι καθ' όλο το μήκος της περιμέτρου των λόφων, που καλύπτουν έκταση περίπου 700 στρεμμάτων. Ο δε καθορισμός των εισόδων σε τρεις δεν παρίσταται δυσανάλογος, λαμβανομένου υπόψη, άλλωστε, ότι το δικαίωμα πρόσβασης και χρήσης των ελεύθερων δημόσιων χώρων δεν έχει την έννοια της πανταχόθεν πρόσβασης σε αυτούς. Συνεπώς, νομίμως ετέθησαν με την

προσβαλλομένη οι όποι αυτοί, απορριπτομένων ως αβασίμων των περι του αντιθέτου λόγων ακυρώσεως.

15. Επειδή, στην προσβαλλόμενη απόφαση, μεταξύ άλλων, ορίζεται ότι «[...] 2. Ο οργανωμένος αρχαιολογικός χώρος θα είναι ανοιχτός καθ' όλη τη διάρκεια της ημέρας και η είσοδος σε αυτόν θα είναι ελεύθερη χωρίς εισιτήριο. 3. Τέλος, θα φυλάσσεται επί εικοσιτετραώρου βάσεως και θα είναι δυνατή η είσοδος σε αυτόν και η λειτουργία του αναψυκτηρίου Δ. Πικιώνη στον Αγ. Δημήτριο Λουμπαρδιάρη και σε ορισμένες νυχτερινές ώρες, κατόπιν άδειας της αρμόδιας Α' Ε.Κ.Π.Α. [...]». Όπως προκύπτει από την 6599/1.8.2007 πρόταση της Α' Εφορείας Προϊστορικών και Κλασικών Αρχαιοτήτων, η οποία μνημονεύεται μεταξύ των στοιχείων που ελήφθησαν υπόψη για την έκδοση της προσβαλλομένης, η απαγόρευση της εισόδου του κοινού κατά τις νυχτερινές ώρες έχει ως στόχο α) την εις το διηνεκές προστασία και κατοχύρωση του χώρου β) την προστασία του αρχαιολογικού χώρου, των μνημείων και του φυσικού περιβάλλοντος από βανδαλισμούς, αρχαιοκαπηλία, πυρκαγιές και από τον κίνδυνο αναίρεσης του συνόλου του έργου και γ) την εύρυθμη λειτουργία του χώρου και την προστασία των έργων που εκτελούνται. Στο ανωτέρω έγγραφό του, ο Προϊστάμενος της Α' ΕΠΚΑ, ως λόγους που υπαγορεύουν τους περιορισμούς της ελεύθερης πρόσβασης του κοινού στον επίδικο χώρο, επικαλείται βανδαλιστικές ενέργειες (στις περιφράξεις, τα δίκτυα, στις εγκαταστάσεις υπαίθριου πολιτιστικού χώρου και καταστροφές με γραφήματα πάνω στα μνημεία, καθώς και καταστροφές πώρινων πινακίδων σήμανσής τους), με αποκορύφωμα την καταστροφή της εσωτερικής περίφραξης της Πνύκας στις 23.5.2007 και 12.7.2007. Στην 6307/27.8.2007 εισήγηση της 1ης Εφορείας Βυζαντινών Αρχαιοτήτων, η οποία ομοίως μνημονεύεται μεταξύ των στοιχείων που ελήφθησαν υπόψη για την έκδοση της προσβαλλομένης, διατυπώνεται η σύμφωνη γνώμη της για το χαρακτηρισμό του χώρου ως αρχαιολογικού, σύμφωνα με την πρόταση

της Α' ΕΠΚΑ, με αναφορά στο γεγονός ότι εν λόγω εφορεία «επανειλημμένα έχει λάβει γνώση των συχνών προβλημάτων που ανακύπτουν στον αρχαιολογικό χώρο από αυθαίρετες ενέργειες πολιτών και έχει αντιμετωπίσει κατά καιρούς κρούσματα τόσο στον Ι.Ν. Αγ. Δημητρίου Λουμπαρδιάρη όσο και στον περιβάλλοντα χώρο του». Περαιτέρω, με το 3936/29.8.2007 έγγραφό της η Εφορεία Νεώτερων Μνημείων Αττικής, που επίσης μνημονεύεται μεταξύ των στοιχείων που ελήφθησαν υπόψη για την έκδοση της προσβαλλομένης, διατυπώνει μεν σύμφωνη γνώμη για την επίδικη ρύθμιση του χώρου, επικαλούμενη, μεταξύ άλλων, τη διέλευση οχημάτων, επισημαίνοντας, όμως, ότι η λογική της όλης σύλληψης της διαμόρφωσης των πλακοστρώτων του Δ. Πικιώνη, μαζί με το συγκρότημα του Ναού Αγ. Δημητρίου Λουμπαρδιάρη – αναψυκτηρίου – αύλειου χώρου είναι «1. Ο πεζόδρομος και οι λοιπές διαμορφώσεις στον ιερό βράχο έχουν τη λειτουργία της πρόσβασης στο μνημείο, ενώ τα λιθόστρωτα, τα πλακόστρωτα και τα μονοπάτια στο λόφο του Φιλοπάππου αποτελούν τον περίπατο και τη θέαση προς την Ακρόπολη 2. Το σύνολο της διαμόρφωσης ενώνει του λόφους που είχαν διαχωριστεί με την ασφαλτοστρωμένη οδό». Εξάλλου, σημειώνει ότι «το αναψυκτήριο και ο περίπατος διαμορφώσεων Πικιώνη στο Λόφο Φιλοπάππου ήταν μέρη επισκέψιμα και κατά τις νυχτερινές ώρες και επειδή αυτά τα νεώτερα μνημεία συνδέονται με την ιστορική μνήμη των κατοίκων της Αθήνας». Εξ άλλου, στα πρακτικά του ΚΑΣ της 35ης συνεδρίασης της 9.10.2007, διατυπώνονται φόβοι για λαθρανασκαφές, επισημαίνεται η ελλιπής φύλαξη κατά τις νυχτερινές ώρες, γίνονται δε αναφορές σε βανδαλισμούς της εξωτερικής περίφραξης και της εσωτερικής περίφραξης της Πνύκας, καταστροφές μνημείων και πυρπολήσεις, επιδείξεις με μοτοσικλέτες ανώμαλου εδάφους. Τέλος, αναφέρεται ότι όλο το υστερορωμαϊκό τείχος είναι γεμάτο με σπρέι, εκ των οποίων ορισμένα έχουν ξεβαφτεί. Μεταξύ των στοιχείων που ελήφθησαν υπόψη για τη γνωμοδότηση του ΚΑΣ και βρίσκονται στον οικείο φάκελο,

περιλαμβάνονται α) καταγγελίες και αναφορές αστυνομικών οργάνων, αρχαιοφυλάκων και αρχαιολόγων για καταστροφές στην εξωτερική περίφραξη του χώρου (η πλειονότητα των εγγράφων) και στην εσωτερική περίφραξη της Πνύκας, πυρκαγιές, ελλιπή φύλαξη και συγκεντρώσεις ομάδας κατοίκων της περιοχής, καθώς και επιστολές του Προέδρου του ΔΣ του Αστεροσκοπείου Αθηνών προς την εταιρία «Ενοποίηση Αρχαιολογικών Χώρων ΑΕ» για κρούσματα κλοπής σε απογευματινή ώρα και εντοπισμό χρηστών ναρκωτικών στους χώρους αυτού. Ειδικότερα, σε ό,τι αφορά τις πυρκαγιές, αυτές προκύπτει ότι σημειώθηκαν σε πρωινές ώρες (βλ. από 2.6.2003 και 17.6.2003 αναφορά της επιβλέπουσας αρχαιολόγου Ο. Βογιατζόγλου προς την Α' ΕΠΚΑ), οι δε συγκεντρώσεις των περιοίκων δεν προκύπτει ότι προκάλεσαν οποιαδήποτε φθορά μνημείων ή φυσικού περιβάλλοντος (βλ. από 21.4.2008 και 30.6.2008 αναφορές των φυλάκων Π. Ζαλούμη και Μ. Μπαχαρνίκου). Από τα ανωτέρω στοιχεία, όμως, δεν προκύπτει ότι το μέτρο της απαγόρευσης νυχτερινής πρόσβασης στον σύνολο του αρχαιολογικού χώρου των Δυτικών Λόφων της Αθήνας είναι πρόσφορο για την αντιμετώπιση του προβλήματος που αναδεικνύεται από τις σχετικές εισηγήσεις, αναφορές και καταγγελίες ως το σοβαρότερο όλων, ήτοι των επιθέσεων κατά της εξωτερικής περίφραξης του χώρου. Και τούτο, διότι αφενός οι καταγγελλόμενες επιθέσεις γίνονται από την εξωτερική πλευρά αυτού και όχι μέσα από τον αρχαιολογικό χώρο και αφετέρου δεν γίνονται μόνο κατά τη νύχτα, αλλά σε αρκετές περιπτώσεις έχουν σημειωθεί και κατά τη διάρκεια της ημέρας. Ομοίως απρόσφορο είναι το μέτρο και για την αποτροπή πυρκαγιών, αφού και οι δύο καταγγελθείσες πυρκαγιές πραγματοποιήθηκαν κατά τη διάρκεια της ημέρας, κατά δε τα διδάγματα της κοινής πείρας η πρόκληση πυρκαγιάς είναι δυνατή και από την εξωτερική πλευρά των λόφων. Εξάλλου, οι συγκεντρώσεις των κατοίκων της περιοχής εντός του αρχαιολογικού χώρου, όπως και οι καταγγελλόμενες καταστροφές της περίφραξης, δεν προκύπτει ότι

προκαλούν βλάβη στα μνημεία αυτού και, επομένως, δεν φαίνεται να δικαιολογούν καθεαυτή τη λήψη του μέτρου. Και ως προς την αντιμετώπιση των κινδύνων κλοπής και εισόδου χρηστών ναρκωτικών στις τουαλέτες του Αστεροσκοπείου, η ρύθμιση δεν φαίνεται πρόσφορη, αφού, όπως αναφέρεται στο σχετικό έγγραφο του Προέδρου του ΔΣ του Αστεροσκοπείου, τα φαινόμενα αυτά παρατηρήθηκαν κατά τη διάρκεια της ημέρας. Από τα στοιχεία που ελήφθησαν υπόψη για την έκδοση της προσβαλλόμενης απόφασης προκύπτει ότι η υφιστάμενη κατάσταση στους Δυτικούς Λόφους των Αθηνών, που αποτελούν έναν από τους σημαντικότερους αρχαιολογικούς χώρους της χώρας, δικαιολογεί πράγματι τη λήψη αποτελεσματικών μέτρων για την προστασία και την ανάδειξή του. Λαμβάνοντας, όμως, υπόψη ότι α) ο χώρος αυτός, εκτός από αρχαιολογικός έχει και την ιδιότητα του χώρου πρασίνου, περιπάτου και αναψυχής για τους κατοίκους της πόλης, τουλάχιστον κατά τον τελευταίο αιώνα, είναι δε διαμορφωμένος έτσι ώστε να επιτελεί αυτό το ρόλο (βλ. το 3936/29.8.2007 έγγραφό της Εφορείας Νεώτερων Μνημείων Αττικής για το σκοπό των διαμορφώσεων Πικιώνη), β) ότι από κανένα στοιχείο του φακέλου δεν προκύπτει η πρόκληση βλάβης στα μνημεία ούτε γίνεται επίκληση κινδύνου των μνημείων από καθεαυτή την ανθρώπινη παρουσία κατά τις βραδινές ώρες και γ) ότι σκοπός του ν. 3028/2002, δυνάμει της νομοθετικής εξουσιοδότησης του οποίου εκδόθηκε η προσβαλλόμενη, είναι το δικαίωμα του πολίτη για πρόσβαση στα πολιτιστικά αγαθά να ασκείται υπό τους εντελώς αναγκαίους περιορισμούς ως προς τη φύλαξη και τη συντήρησή τους (βλ. αιτιολογική έκθεση αυτού), η απαγόρευση της νυχτερινής πρόσβασης των επισκεπτών υπερακοντίζει το σκοπό προς τον οποίο τίθεται, εφόσον δεν προκύπτει ότι εξετάστηκε η δυνατότητα λήψης ηπιότερων μέτρων. Ειδικότερα, δεν προκύπτει ότι εξετάστηκε από το ΚΛΣ αν θα ήταν δυνατή η αποτελεσματική φύλαξη του χώρου μόνο με την αύξηση του προσωπικού φύλαξης ή αν θα μπορούσε να απαγορευθεί η πρόσβαση μόνο στα σημαντικότερα μνημεία του χώρου,

με επαρκή φύλαξη καθενός από αυτά. Εξάλλου, δεν εξετάστηκε η λήψη μέτρων προσφορότερων και ηπιότερων για την αντιμετώπιση του κινδύνου πυρκαγιάς από την πλήρη απαγόρευση εισόδου τη νύχτα (ύπαρξη πυροσβεστικού οχήματος στην περιοχή, περίπολοι εσωτερικά και εξωτερικά στην περίμετρο των λόφων). Ως προς δε την αποτροπή καταστροφής της περιφραξης του μνημείου της Πνύκας, δεν εξετάστηκε αν θα ήταν εξίσου αποτελεσματική η τοποθέτηση φυλάκων ειδικά για την προστασία της. Επομένως, η προσβαλλόμενη πράξη, κατά το μέρος που με αυτή επιτρέπεται η είσοδος επισκεπτών στον οργανωμένο αρχαιολογικό χώρο των λόφων Πνύκας, Νυμφών και Μουσών – Φιλοπάππου μόνο κατά τη διάρκεια της ημέρας και όχι και της νύκτος, έστω με ελεγχόμενη είσοδο, είναι μη νόμιμη και ακυρωτέα κατά το βασίμως προβαλλόμενο λόγο ακυρώσεως.

16. Επειδή, κατόπιν των ανωτέρω, η κρινόμενη αίτηση πρέπει να γίνει δεκτή κατά το μέρος μόνον που δεν επιτρέπει την πρόσβαση του κοινού στο σύνολο του επίδικου χώρου κατά τη διάρκεια της νύχτας, κατά τα εκτεθέντα στην σκέψη 8, και απορρίπτει την αίτηση κατά τα λοιπά.

Δ ι α τ α ύ τ α

Δέχεται εν μέρει την αίτηση.

Ακυρώνει εν μέρει την ΥΠΠΟ/ΓΔΑΠΚ/ΑΡΧ/Α1/ΦΙ/13665/584/5-2-2008 απόφαση του Υπουργού Πολιτισμού, κατά το σκεπτικό.

Απορρίπτει την αίτηση κατά τα λοιπά.

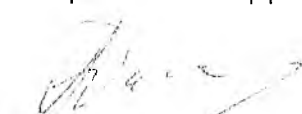
Διατάσσει την απόδοση του παραβόλου.


Επιβάλλει στο Δημόσιο τη δικαστική δαπάνη των αιτούντων εξ εννιακοσίων είκοσι (920) ευρώ.

Η διάσκεψη έγινε στην Αθήνα στις 10 Οκτωβρίου 2010

Η Προεδρεύουσα Σύμβουλος

Η Γραμματέας



Αγγ. Θεοφιλοπούλου



Ε. Δασκαλάκη

και η απόφαση δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση στις 26 Μαΐου 2015.

Η Πρόεδρος του Ε' Τμήματος

Η Γραμματέας


Αγγ. Θεοφιλοπούλου


Ε. Δασκαλάκη

2034-2015
Ε' Τμήμα

