



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ
ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

Αριθμός Γνωμοδότησης: 87/2013
ΤΟΥ ΝΟΜΙΚΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ
Β' ΤΑΚΤΙΚΗΣ ΟΛΟΜΕΛΕΙΑΣ
Συνεδρίαση της 7^{ης} Μαρτίου 2013

ΣΥΝΘΕΣΗ:

Πρόεδρος: Φωκίων Γεωργακόπουλος, Πρόεδρος του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους.

Μέλη: Νικηφόρος Κανιούρας, Βασίλειος Σουλιώτης, Αντιπρόεδροι του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους.

Χριστόδουλος Μπότσιος, Ιωάννης Τρίαντος, Αλέξανδρος Καραγιάννης, Ιωάννης Διονυσόπουλος, Αντώνιος Κλαδιάς, Μεταξία Ανδροβιτσανέα, Παρασκευάς Βαρελάς, Βασιλική Δούσκα, Σπυρίδων Παπαγιαννόπουλος, Παναγιώτης Παναγιωτουνάκος, Βασιλική Πανταζή, Νίκη Μαριόλη, Αικατερίνη Γρηγορίου, Δημήτριος Χανής, Αφροδίτη Κουτούκη, Γεώργιος Ανδρέου, Ελένη Σβολοπούλου, Νομικοί Σύμβουλοι του Κράτους.

Εισηγήτρια: Αφροδίτη Κουτούκη, Νομική Σύμβουλος του Κράτους.

Αρ. Ερωτήματος: Έγγραφο 118781/1661/30-4-2010 της Γενικής Διεύθυνσης Δασών και Φυσικού Περιβάλλοντος του Υπουργείου Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής.

Περίληψη ερωτήματος: Αν η διοίκηση υποχρεούται, ακόμη και μετά την πάροδο ευλόγου χρόνου, να ανακαλέσει πράξεις χαρακτηρισμού του άρθρου 14 του ν.998/1979, με τις οποίες χαρακτηρίστηκε έκταση ως μη δασική ή χορτολιβαδική, έκταση που είχε χαρακτηρισθεί δασική, με προγενέστερες

πράξεις του δασάρχη, για τις οποίες δεν είχε τηρηθεί η κατά το ως άνω άρθρο 14 διαδικασία δημοσιότητας.

Επί του ερωτήματος αυτού εκδόθηκε η γνωμοδότηση με αριθ. 104/2011, με την οποία το Β' Τμήμα του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους (Ν.Σ.Κ.) γνωμοδότησε κατά πλειοψηφία ότι η διοίκηση δεν μπορεί να ανακαλέσει τις μεταγενέστερες πράξεις του δασάρχη, με τις οποίες χαρακτηρίστηκε έκταση ως μη δασική ή χορτολιβαδική, ούτε οι Επιτροπές Επιλύσεως Δασικών Αμφισβητήσεων έχουν τη δυνατότητα να ανακαλέσουν πράξεις τους που εκδόθηκαν επί αντιρρήσεων κατά των πράξεων του δασάρχη. Επιτρέπεται πάντως, η διοίκηση καθώς και κάθε τρίτος που έχει έννομο συμφέρον, να μεριμνήσουν για τη δημοσίευση των αρχικών πράξεων χαρακτηρισμού του δασάρχη, για τις οποίες δεν τηρήθηκαν οι όροι δημοσιότητας κατά το άρθρο 14 του ν. 998/1979, έτσι ώστε να ολοκληρωθεί η διαδικασία χαρακτηρισμού τους.

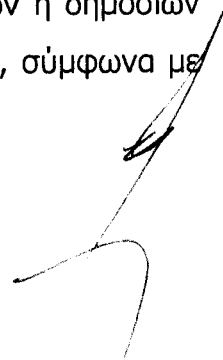
Με το έγγραφο 17865/4872/28-1-2013 της ερωτώσας υπηρεσίας, το οποίο υπογράφεται από τον Αναπληρωτή Υπουργό Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής, ζητήθηκε η παραπομπή του ερωτήματος στη Ολομέλεια του ΝΣΚ.

Επί του ανωτέρου ερωτήματος η Β' Τακτική Ολομέλεια του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, γνωμοδότησε ως ακολούθως:

I. ΙΣΤΟΡΙΚΟ

Με την απόφαση του Νομάρχη Ιωαννίνων ΒΜ1083/Φ.Λ.23.1./13-7-1989 καθορίστηκε λατομική περιοχή, εμβαδού 1001,6 στρεμμάτων στη θέση «Πύργος – Κυραλέξη» της πρώην κοινότητας Μαρμάρων, σημερινού Δ.Δ. Μαρμάρων του Δήμου Ιωαννίνων.

Για την εν λόγω περιοχή και επί σειρά ετών, οι αρμόδιες υπηρεσίες, ανταποκρινόμενες στις αιτήσεις φυσικών ή νομικών προσώπων ή δημοσίων υπηρεσιών, προέβησαν στην έκδοση πράξεων χαρακτηρισμού, σύμφωνα με τις απαιτήσεις και τη διαδικασία του άρθρου 14 του ν. 998/79.



Ειδικότερα, μέχρι το έτος 2000 και επί μια δεκαετία σχεδόν, ο χαρακτήρας της λατομικής περιοχής αποδόθηκε με πράξεις του Δασάρχη Ιωαννίνων ως δασικός, εκτός μικροτμημάτων, τα οποία χαρακτηρίστηκαν ως γεωργικές εκτάσεις, με «μπασταινουχικούς» τίτλους. Οι εν λόγω πράξεις χαρακτηρισμού κοινοποιήθηκαν μεν στα υποβαλόντα τη σχετική αίτηση πρόσωπα, ουδέποτε, όμως δημοσιεύθηκαν (πλήν δύο περιπτώσεων) ώστε να ασκηθούν επ' αυτών τυχόν αντιρρήσεις και να τελειωθεί αμετακλήτως η διαδικασία του χαρακτηρισμού. Στη συνέχεια, βάσει του χαρακτηρισμού τους ως δασικών, εκδόθηκαν πράξεις της διοικήσεως (εγκρίσεις επεμβάσεων κατ' άρθρο 57 του ν. 998/79, αποφάσεις εκμισθώσεων για την εκμετάλλευση της λατομικής περιοχής ως δημόσιας δασικής εκτάσεως κ.λ.π.), οι οποίες ισχύουν μέχρι σήμερα. Από το 2001, όμως, και εφεξής για ήδη χαρακτηρισθέντα τμήματα της λατομικής περιοχής ως δασικά με τις παραπάνω πράξεις του Δασάρχη Ιωαννίνων, εκδόθηκαν πράξεις χαρακτηρισμού του άρθρου 14 του ν. 998/79 με αντίθετο περιεχόμενο, ήτοι αρκετά τμήματα της λατομικής περιοχής χαρακτηρίζονται πλέον είτε ως χορτολιβαδικά είτε ως μη δασικά, χωρίς να τροποποιηθούν ή ανακληθούν οι σχετικές ως άνω πράξεις της διοικήσεως περί εγκρίσεως επεμβάσεως, εκμισθώσεων κ.λ.π. Σημειωτέον ότι για τις τελευταίες πράξεις χαρακτηρισμού τηρήθηκε η διαδικασία του άρθρου 14, ήτοι δημοσιεύθηκαν αρμοδίως, υπαγόμενες, έτσι, στη διαδικασία της ενδικοφανούς προσφυγής, με αποτέλεσμα το αμετάκλητο του χαρακτηρισμού τους έναντι όλων, είτε λόγω της εκδόσεως σχετικών αποφάσεων της Επιτροπής Επίλυσης Δασικών Αμφισβητήσεων είτε διότι δεν αποφάνθηκε αιτιολογημένως η Επιτροπή εντός της τριμήνου προθεσμίας από την υποβολή αντιρρήσεων.

II. ΚΡΙΣΙΜΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ:

1. Σύμφωνα με το άρθρο 24 §1 Συντ/τος *«η προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος αποτελεί υποχρέωση του Κράτους. Το Κράτος υποχρεούται να λαμβάνει ιδιαίτερα προληπτικά ή κατασταλτικά μέτρα προς διαφύλαξη αυτού. Νόμος καθορίζει τα αφορώντα στην προστασία των δασών και δασικών εν γένει εκτάσεων»*.

2. Κατά την ως άνω συνταγματική επιταγή, χάριν της μείζονος προστασίας των δασών και δασικών εν γένει εκτάσεων, εκδόθηκε ο ν.998/1979 «Περί προστασίας των δασών και των δασικών εν γένει εκτάσεων της χώρας» -(Α' 289). Στο άρθρο 14 αυτού ορίζονται τα ακόλουθα: «1. Εάν δεν έχει καταρτισθή εισέτι Δασολόγιον, ο χαρακτηρισμός περιοχής τινός ή τμήματος της επιφανείας της γης ως δάσους ή δασικής εκτάσεως και ο καθορισμός των ορίων τούτων δια την εφαρμογήν των διατάξεων του παρόντος νόμου, ως και ο προσδιορισμός της κατηγορίας εις ην ανήκει δάσος ή δασική έκτασις κατά τας εν άρθρω 4 διακρίσεις, ενεργείται κατ' αίτησιν οιουδήποτε έχοντος έννομον συμφέρον ή και αυτεπαγγέλτως δια πράξεως του κατά τόπον αρμοδίου δασάρχου.

2. Η κατά την προηγούμενην παράγραφον πράξις, ερειδομένη επί σχετικής εισηγήσεως αρμοδίου δασολόγου και των τυχόν υφισταμένων στοιχείων φωτογραφήσεως και χαρτογραφήσεως της περιοχής ή παντός ετέρου σχετικού στοιχείου, δέον να είναι προσηκόντως ητιολογημένη δι αναφοράς εις την μορφολογίαν του εδάφους, το είδος, την σύνθεσιν, την έκτασιν της βλαστήσεως και τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά αυτής, τας τυχόν επελθούσας προσφάτους αλλοιώσεις ή καταστροφάς, ως και εις παν έτερον χρήσιμον στοιχείον προς χαρακτηρισμόν της εκτάσεως. Η πράξις αύτη κοινοποιείται εις τον υποβαλόντα την σχετικήν αίτησιν ιδιώτην ή νομικόν πρόσωπον ή δημοσίαν υπηρεσίαν, αποστέλλεται δε εις τον οικείον δήμον ή κοινότητα και εκτίθεται επί ένα μήνα μερίμνη του δημάρχου ή προέδρου της κοινότητος εις το δημοτικόν ή κοινοτικόν κατάστημα. Ανακοίνωσις περί της συντάξεως της ως άνω πράξεως και της αποστολής αυτής εις τον οικείον δήμον ή κοινότητα, μετά περιλήψεως του περιεχομένου της δημοσιεύεται εις δύο τουλάχιστον τοπικάς εφημερίδας ή εις μίαν τοπικήν και μίαν εφημερίδα των Αθηνών ή της Θεσσαλονίκης.

3. Κατά της πράξεως του δασάρχου περί ης αι προηγούμεναι παράγραφοι, επιτρέπονται αντιρρήσεις του νομάρχου, ως και παντός έχοντος έννομον συμφέρον φυσικού ή νομικού προσώπου εντός δύο μηνών από της κατά τα ανωτέρω προς αυτό κοινοποιήσεως, ή εφόσον δεν συντρέχει περίπτωσης κοινοποιήσεως, από της τελευταίας των κατά την προηγούμενην παράγραφον δημοσιεύσεων, ενώπιον της κατά το άρθρον 10 παρ. 3

επιτροπής του νομού, εις ον ευρίσκεται η υπό αμφισβήτησιν έκτασις ή το μεγαλύτερον τμήμα αυτής. Η επιτροπή, ως και η δευτεροβάθμιος τοιαύτη, λαμβάνουσα υπ'όψιν τον σχετικόν φάκελλον και τας προτάσεις του ενδιαφερομένου ως άνω ιδιώτου, νομικού προσώπου ή δημοσίας υπηρεσίας, δυναμένη δε και να διενεργήση αυτοψίαν προς μόρφωσιν ασφαλεστέρας γνώμης περί της υφισταμένης εν τη περιοχή καταστάσεως, αποφαινεται ητιολογημένως εντός τριμήνου προθεσμίας από της υποβολής των αντιρρήσεων».

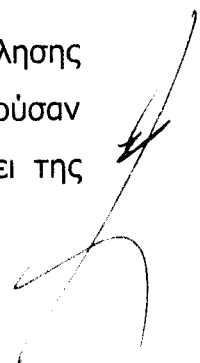
III. ΕΡΜΗΝΕΙΑ ΔΙΑΤΑΞΕΩΝ

1. Όπως έχει, παγίως, κριθεί (ιδίως, ΣΤΕ 4579/2009, 2184,2234/2008, 3448/2007,505/2001, 2418/1999, 1636/1998, 2509/1998, 11711997, 738/1996, 4057/1996, Ολ ΣΤΕ 1038/1988), οι προαναφερθείσες διατάξεις του άρθρου 14 του ν. 998/79 θεσπίζουν ειδική ενδικοφανή διαδικασία για το χαρακτηρισμό μιας εκτάσεως ως δασικής ή μη, με σκοπό την επίλυση του σχετικού ζητήματος κατά τρόπο δεσμευτικό τόσο για τη διοίκηση όσο και για τους ενδιαφερόμενους ιδιώτες. Η διαδικασία χαρακτηρισμού κινείται είτε αυτεπαγγέλτως από τον αρμόδιο δασάρχη είτε ύστερα από αίτηση του ενδιαφερομένου ιδιώτη ή ύστερα από παραπομπή του ζητήματος από δημόσια αρχή. Σε κάθε όμως περίπτωση ο δασάρχης υποχρεούται να ακολουθήσει τη διαδικασία του νόμου και δεν έχει την ευχέρεια να διατυπώσει απλώς προσωπική αντίληψη πληροφοριακού χαρακτήρα. Ο δασάρχης οφείλει, δηλαδή, να εκδώσει προσηκόντως αιτιολογημένη απόφαση σύμφωνα με τα κριτήρια του νόμου, περαιτέρω δε υποχρεούται να κοινοποιήσει την απόφασή του στον ιδιώτη ή τη δημόσια αρχή που υπέβαλε τη σχετική αίτηση και να τηρήσει τις διατυπώσεις δημοσιότητας που προβλέπονται στο νόμο. Η απόφαση του δασάρχη τελειούται ως διοικητική πράξη με την έκδοση και αποστολή της στον ενδιαφερόμενο, μετά δε την κατά τον τρόπο αυτό τελείωση της πράξεως, η τελευταία είναι δεσμευτική για τον δασάρχη, ο οποίος δεν δικαιούται πλέον να επανέλθει στην υπόθεση και να την ανακαλέσει ή να την τροποποιήσει, ακόμη και για τυπικούς λόγους. Η απόφασή του, εφεξής υπόκειται σε

ακύρωση ή μεταρρύθμιση μόνο από τις αρμόδιες επιτροπές κατά τη θεσπιζόμενη από το νόμο ενδικοφανή διαδικασία. Οι έννομες όμως συνέπειες της ανωτέρω απόφασης ως προς τους τρίτους αναπτύσσονται, σε σχέση με το χαρακτηρισμό ορισμένης εκτάσεως ως δασικής ή μη, μόνον εφόσον και αφότου τηρηθούν όλες οι διατυπώσεις δημοσιότητας, οπότε η απόφαση του δασάρχη λαμβάνει ευρύτερη δημοσιότητα και καθίσταται δυνατή η αμφισβήτησή της από τον οικείο νομάρχη και τους τρίτους ενώπιον των αρμοδίων Επιτροπών. Τούτο δε για την αποτελεσματικότερη προστασία του δάσους, η οποία αποτελεί συνταγματική επιταγή. Πάντως αν για οποιονδήποτε λόγο, δεν τηρηθούν οι διατυπώσεις δημοσιότητας, το οικείο διοικητικό όργανο ή κάθε τρίτος, φυσικό ή νομικό πρόσωπο που έχει έννομο συμφέρον, δύναται, όταν λάβει γνώση της αποφάσεως του δασάρχη, να φροντίσει ο ίδιος, εντός ευλόγου χρόνου από της γνώσεως, να αποστείλει την απόφαση στο δήμο ή την κοινότητα, για τις δικές τους ενέργειες και να φροντίσει για τις δημοσιεύσεις στον τύπο, ώστε ακολούθως να ασκηθούν, ενδεχομένως, αντιρρήσεις κατ' αυτής ενώπιον της οικείας επιτροπής, μέσα σε προθεσμία δύο μηνών από την τελευταία κατά νόμο δημοσίευση (ΣΤΕ 2835/2008, 2976/2004).

2. Ο σκοπός του «ανέκκλητου» και δεσμευτικού της πράξεως του δασάρχη και η μη δυνατότητα, ως εκ τούτου, επανόδου του προς έκδοση νέας, διαφορετικού περιεχομένου, είναι σκοπός δημοσίου συμφέροντος, που αποσκοπεί στην ασφάλεια του δικαίου, δηλαδή στη σταθερότητα των νομικών και πραγματικών καταστάσεων που δημιουργούνται, προς χάρη της εύρυθμης και χρηστής διοικήσεως και για την προστασία των διοικουμένων. Επομένως, η παραβίαση του ως άνω «ανέκκλητου» με την έκδοση μεταγενέστερης πράξεως, ματαιώνει σκοπό δημοσίου συμφέροντος και καθιστά παράνομη τη συμπεριφορά του δασάρχη, με αυτόθροη συνέπεια, το παράνομο της μεταγενέστερης, καθ' υπέρβαση εξουσίας εκδοθείσας πράξεώς του (ΣΤΕ 2730/2011, 3572/2009, 3993/1999, 4657/1996).

Περαιτέρω, ως προς τη νομιμότητα και τη δυνατότητα ανάκλησης των μεταγενεστέρων πράξεων χαρακτηρισμού του δασάρχη που αφορούσαν ήδη χαρακτηρισθείσες από τον ίδιο εκτάσεις, λεκτέα τα εξής: Βάσει της



αρχής της νομιμότητας, η οποία διέπει τη δράση της διοικήσεως, το διοικητικό όργανο που εξέδωσε παράνομη πράξη έχει την διακριτική ευχέρεια να την ανακαλέσει. Σύμφωνα με τη θεωρία και την πάγια πλέον νομολογία του ΣΤΕ, η ανάκληση των παράνομων ή πλημμελών ατομικών ή ατομικών γενικού περιεχομένου διοικητικών πράξεων επιτρέπεται, καταρχήν, ελεύθερα, ανεξάρτητα από το εάν από τις πράξεις αυτές έχουν απορρεύσει δικαιώματα των διοικουμένων, εφόσον όμως η ανάκληση γίνει μέσα σε εύλογο χρόνο. Ως τέτοιος, σύμφωνα με το άρθρο μόνο του α.ν. 261/1968, θεωρείται τουλάχιστον η πενταετία από την έκδοση της ανακλητέας πράξεως, χωρίς, βεβαίως, τούτο να σημαίνει ότι μετά την πάροδο της πενταετίας η ανάκληση γίνεται πέραν του ευλόγου χρόνου και ότι, επομένως, απαγορεύεται. Εξ άλλου, το ζήτημα αν ο διαδραμών από την έκδοση της πράξεως χρόνος υπερβαίνει τον εύλογο χρόνο, κρίνεται από τη διοίκηση και, τελικά, από το δικαστήριο, κατά περίπτωση, σταθμίζοντας κάθε φορά αυτή τα πραγματικά και νομικά δεδομένα, καθώς και τις ειδικές συνθήκες κάθε ατομικής περιπτώσεως, βάσει των γενικών αρχών που διέπουν την ανάκληση των διοικητικών πράξεων (ΣΤΕ 2695, 2319/2012, 2919/2007, 2566/2002 κ.ά.). Περαιτέρω, κατά τις αυτές γενικές αρχές, ανάκληση παράνομης διοικητικής πράξεως είναι επιτρεπτή, χωρίς χρονικό περιορισμό, όταν, κατά την ειδικώς αιτιολογημένη κρίση της αρμόδιας αρχής, τούτο επιβάλλουν λόγοι δημοσίου συμφέροντος (Ολ. ΣΤΕ 2403/97, ΣΤΕ 2132,3793/2008, 3047/2002 κ.ά.). Τελικά, εναπόκειται κάθε φορά στη διοίκηση να κρίνει εάν η πάροδος μακρού χρόνου και εντεύθεν η δημιουργηθείσα εκ της παρόδου του χρόνου πραγματική κατάσταση σε συνδυασμό προς το δημόσιο συμφέρον επιτρέπει, ανάλογα με το είδος και τις συνέπειες της πράξεως, την ανάκλησή της. (Γνωμ. ΝΣΚ 226/1990, 198/1976).

IV. Επομένως, σύμφωνα με τα προεκτεθέντα, η διοίκηση, σταθμίζοντας κατά περίπτωση τη διαμόρφωση της πραγματικής και νομικής καταστάσεως στην υπό κρίση περιοχή, έχει τη διακριτική ευχέρεια, με ειδικώς αιτιολογημένη κρίση της, να προβεί στην ανάκληση των μεταγενέστερων παρανόμων πράξεων χαρακτηρισμού, ακόμη και μετά την

παρέλευση του ευλόγου χρόνου, εφόσον συντρέχουν λόγοι δημοσίου συμφέροντος.

Στην περίπτωση που ανακληθούν οι παράνομες πράξεις οι αρχικές πράξεις χαρακτηρισμού του δασάρχη Ιωαννίνων, θα πρέπει να τελειωθούν με την τήρηση των διαδικασιών δημοσιότητας, σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 14 του ν. 998/1979.

ΘΕΩΡΗΘΗΚΕ

Αθήνα, 2/4/2013

Ο Πρόεδρος

Η Εισηγήτρια

Φωκίων Γεωργακόπουλος

Πρόεδρος ΝΣΚ

Αφροδίτη Κουτούκη

Νομική Σύμβουλος του Κράτους

