



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ
ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

Αριθμός Γνωμοδοτήσεως 186/2016

ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ
(Τμήμα Γ')

Συνεδρίαση της 15ης Ιουνίου 2016

Σύνθεση:

Πρόεδρος: Βασιλική Δούσκα, Αντιπρόεδρος Ν.Σ.Κ.

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

Εισηγητής: Κωνσταντίνος Βαρδακαστάνης, Πάρεδρος Ν.Σ.Κ. (γνώμη χωρίς ψήφο)

Αριθμός Ερωτήματος: Το υπ' αριθ. 134630/6965/9.2.2016 έγγραφο ερώτημα της Γενικής Γραμματέως του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας, Γενική Διεύθυνση Ανάπτυξης και Προστασίας Δασών και Αγροπεριβάλλοντος, Διεύθυνση Προστασίας Δασών και Αγροπεριβάλλοντος, Τμήμα Επιτρεπτών Επεμβάσεων στα δασικά εδάφη & προστασίας αστικών χώρων πρασίνου.

Ερώτημα: (α) Εάν το Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (ΣΕΕΔΔ) υπεισέρχεται σε εξέταση ζητημάτων που κρίνονται από συγκεκριμένα θεσμοθετημένα όργανα, τα οποία έχουν την αποκλειστική αρμοδιότητα ως προς τον έλεγχο της ουσίας των υποθέσεων, που απαιτεί την εφαρμογή των κανόνων της επιστήμης (και δη της δασικής), όπως εν προκειμένω οι Τεχνικές Επιτροπές Εξέτασης Αντιρρήσεων, ή η αρμοδιότητά του εξαντλείται στον έλεγχο της διοικητικής λειτουργίας των υπηρεσιών και των οργάνων τους σε σχέση με τον χειρισμό των εν λόγω υποθέσεων.

(β) Εάν μπορούν οι τελεσίδικες πράξεις χαρακτηρισμού να αποτελέσουν αντικείμενο ελέγχου του ΣΕΕΔΔ.

(γ) Εάν η δασική υπηρεσία υποχρεούται να ανακαλέσει τελεσίδικες πράξεις χαρακτηρισμού καθ' υπόδειξη των εκθέσεων ελέγχου του ΣΕΕΔΔ και σε περίπτωση καταφατικής απάντησης με ποια διαδικασία.

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

Ιστορικό

Στο έγγραφο της ερωτώσης υπηρεσίας δίδεται το ακόλουθο πραγματικό και υποβάλλεται το εξεταζόμενο ερώτημα κατ' επίκληση διατάξεων που παρατίθενται κατωτέρω.

1. Με την υπ' αριθμ. 3326/17.6.2013 αυτεπάγγελτη πράξη χαρακτηρισμού του Δασάρχη Κορίνθου, έκταση εμβαδού 2.361,05 τ.μ., κείμενη στην ευρύτερη περιοχή Αρχαίας Νεμέας του Ν. Κορινθίας, χαρακτηρίστηκε ως «*έκταση που δεν είναι δάσος ή δασική έκταση, εμπίπτουσα στις διατάξεις του άρθρου 3 παρ. 6α (γεωργικώς καλλιεργούμενη) του Ν 998/1979, μη διεπόμενη καθ' οιονδήποτε τρόπο από τις διατάξεις της δασικής νομοθεσίας*». Στη συνέχεια, η Διεύθυνση Δασών Κορινθίας, αφού διαπίστωσε εσφαλμένη καταγραφή των συντεταγμένων στο Ε.Γ.Σ.Α. '87 που αναφέρονται στις κορυφές της σχετικής πολυγωνικής, άσκησε εμπρόθεσμα αντιρρήσεις ενώπιον της Πρωτοβάθμιας Επιτροπής Επίλυσης Δασικών Αμφισβητήσεων (Ε.Ε.Δ.Α.) Κορινθίας κατά της πράξης χαρακτηρισμού, με αίτημα την ενσωμάτωση στο τοπογραφικό της πράξης σχετικού πίνακα με τις πραγματικές συντεταγμένες ενόψει σύνταξης των δασικών χαρτών. Ως προς το ζήτημα, όμως, του χαρακτήρα της έκτασης η Δ/νση Δασών Κορινθίας βασιζόμενη σε επιτόπια

αυτοψία, έλεγχο στις ψηφιακές βάσεις δεδομένων της υπηρεσίας και στερεοσκοπική παρατήρηση των Αεροφωτογραφιών (Α/Φ) δεν εισηγήθηκε την άσκηση αντιρρήσεων κατά της πράξης χαρακτηρισμού του Δασαρχείου Κορίνθου αποδεχόμενη τον χαρακτηρισμό της έκτασης ως μη υπαγόμενης στις διατάξεις της δασικής νομοθεσίας.

2. Μετά από σχετική καταγγελία και αναφορές του Ε.Ζ. με αντικείμενο την παράλειψη οφειλόμενων ενεργειών του Δασαρχείου Κορίνθου για την προστασία της προαναφερθείσας έκτασης, το Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (ΣΕΕΔΔ) διενήργησε έλεγχο σχετικά με τα ζητήματα που είχαν προκύψει από τις αναφορές αυτές, βάσει του οποίου συντάχθηκε η υπ' αριθμ. 404/Α/2013 έκθεση ελέγχου της Βοηθού Επιθεωρήτριας-Ελέγκτη του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. Β.Κ., η οποία στη συνέχεια εγκρίθηκε από την αρμόδια Επιτροπή του Σώματος.

Στην 404/Α/2013 έκθεση ελέγχου του ΣΕΕΔΔ διαπιστώνεται ελλιπής αιτιολογία της υπ' αριθμ. 3326/17.6.2013 πράξης χαρακτηρισμού λόγω απουσίας αναλυτικής έκθεσης φωτοερμηνείας των ζευγών των αεροφωτογραφιών καθώς και έλλειψης τεκμηρίωσης του χαρακτηρισμού της έκτασης ως γεωργικώς καλλιεργούμενης. Επιπλέον, κατόπιν εξέτασης του αεροφωτογραφικού υλικού που χρησιμοποίησε η ελεγχόμενη υπηρεσία, διατυπώνεται διαφορετική εκτίμηση της υπογράφουσας την εν λόγω έκθεση ελέγχου Επιθεωρήτριας σε ότι αφορά την μορφή και τον χαρακτήρα της έκτασης και η οποία καταλήγει στην διαπίστωση ότι η επίμαχη έκταση υπάγεται στις διατάξεις της δασικής νομοθεσίας και συγκεκριμένα στην παράγραφο 2 του άρθρου 3 ν.998/1979 (δασική έκταση) και όχι στην παράγραφο 3α του ίδιου άρθρου (γεωργικώς καλλιεργούμενη). Στην ίδια έκθεση επίσης επισημαίνεται η παράλειψη άσκησης αντιρρήσεων από τη Δ/ση Δασών Κορινθίας κατά της επίμαχης πράξης χαρακτηρισμού. Προτείνεται τέλος, μεταξύ άλλων, η ανάκληση της υπ' αριθμ. 3326/17.6.2013 πράξης χαρακτηρισμού για τους προαναφερθέντες λόγους χωρίς να διαπιστώνεται ωστόσο η τέλεση πειθαρχικών παραπτώματων.

3. Το Δασαρχείο Κορίνθου και η Δ/ση Δασών Ν. Κορινθίας, στο πλαίσιο της υποχρέωσης ενημέρωσης του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ, για τις ενέργειες υλοποίησης των προτάσεων που περιλαμβάνονται στην άνω έλθεση ελέγχου, έθεσαν αρμοδίως υπόψη του ότι, ενόψει των διατάξεων του αρθρ. 14 ν.998/1979 και της σχετικής πάγιας νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας, η υπ' αριθμ. 3326/17.6.2013 πράξη χαρακτηρισμού δεν μπορεί να ανακληθεί.

4. Τέλος, επισημαίνεται ότι το ΣΕΕΔΔ έχει προβεί στην διενέργεια παρεμφερών ελέγχων με όμοιο αντικείμενο, στις δε αντίστοιχες εκθέσεις ελέγχου [ενδ. 317/Α/2014,

509/A/2012, 239/A/2015, 240/A/2015, 241/A/2015, 242/A/2015], αφού διαπιστώνει ελλιπή αιτιολογία των χαρακτηρισμών, παγίως προβαίνει σε ουσιαστικό έλεγχο των στοιχείων της αυτοψίας, καθώς και σε εξέταση των ζευγών αεροφωτογραφιών και των λοιπών στοιχείων φωτοερμηνείας, τέλος δε προτείνει την ανάκληση των αντίστοιχων πράξεων χαρακτηρισμού.

Νομοθετικό πλαίσιο

5. Στο άρθρο 10 παρ. 3 του ν.998/1979, όπως ίσχυε, κατά τον κρίσιμο χρόνο του διδόμενου ιστορικού, ορίζονταν τα ακόλουθα: «3. Παρά τη έδρα εκάστου νομού συγκροτείται Επιτροπή Επιλύσεως Δασικών Αμφισβητήσεων, η οποία είναι αρμοδία δια την επίλυσιν διαφορών αναφερομένων εις τον χαρακτήρα περιοχής τινος ή τμήματος της επιφανείας της γης ως δάσους ή δασικής εκτάσεως ή εις τα όρια ταύτης. Επίσης η Επιτροπή αυτή αποφαινεται επί παντός ετέρου θέματος παραπεμπομένου εις αυτήν κατά τας διατάξεις του παρόντος νόμου..... Κατά της αποφάσεως της Επιτροπής ταύτης χωρεί προσφυγή ενωπίον Δευτεροβαθμίου Επιτροπής, εδρευούσης εις την έδραν του οικείου Εφετείου...»

Η ανωτέρω διάταξη αντικαταστάθηκε με το άρθρο 33 παρ. 2 του ν.4280/2014 [Α'159], ως εξής: «3. Σε κάθε νομό συγκροτούνται με απόφαση του Γενικού Γραμματέα της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης, μία ή περισσότερες Επιτροπές Επιλύσεως Δασικών Αμφισβητήσεων, οι οποίες είναι αρμόδιες για την επίλυση διαφορών αναφερομένων στο χαρακτηρισμό μίας περιοχής ή τμήματος της επιφανείας της γης ως υπαγόμενης ή μη στις περιπτώσεις του άρθρου 3 του παρόντος νόμου και αποφαινονται για κάθε άλλο θέμα που παραπέμπεται σε αυτές κατά τις διατάξεις του παρόντος νόμου...»

Ήδη δε, η αυτή διάταξη αντικαταστάθηκε με το άρθρο 24 του ν.4351/2015 [Α'164] και ισχύει ως εξής: «1. Με απόφαση του Γενικού Γραμματέα της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης, η οποία εκδίδεται εντός ενός μηνός από την δημοσίευση του παρόντος, συγκροτούνται σε κάθε νομό, μία ή περισσότερες Τεχνικές Επιτροπές Εξέτασης Αντιρρήσεων επί των πράξεων χαρακτηρισμού που εκδίδονται σύμφωνα με το άρθρο 14 του ν. 998/1979. Οι Επιτροπές γνωμοδοτούν και για κάθε άλλο θέμα που παραπέμπεται σε αυτές σύμφωνα με τις εκάστοτε ισχύουσες διατάξεις....»

6. Περαιτέρω, στο άρθρο 14 του ίδιου νόμου, όπως ίσχυε, κατά τον κρίσιμο χρόνο του διδόμενου ιστορικού, ορίζονταν 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 οιοδήποτε έχοντος έννομον συμφέρον ή και αυτεπαγγέλτως δια πράξεως του κατά τόπον αρμοδίου δασάρχου. 2. Η κατά την προηγουμένην 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 χρησιμον 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 εφ' όσον δεν συντρέχει περίπτωσις κοινοποιήσεως, από της τελευταίας των κατά την προηγουμένην 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, αποφαίνεται ητιολογημένως εντός τριμήνου προθεσμίας από της υποβολής των αντιρρήσεων...»

Ήδη, οι ανωτέρω διατάξεις του αυτού άρθρου αντικαταστάθηκαν με το άρθρο 33 παρ. 2 του ν.4280/2014 ως εξής: «1. Μέχρι την ανάρτηση του δασικού χάρτη, ο χαρακτηρισμός μίας περιοχής ή τμήματος της επιφανείας της γης ως υπαγόμενης ή μη στις περιπτώσεις του άρθρου 3 του παρόντος νόμου και ο καθορισμός των ορίων τούτων για την εφαρμογή των διατάξεων αυτού, όπως και ο προσδιορισμός της κατηγορίας στην οποία ανήκει

κατά τις στο άρθρο 4 διακρίσεις, ενεργείται μετά από αίτηση οποιουδήποτε έχοντος έννομο συμφέρον ή και αυτεπαγγέλτως με πράξη του κατά τόπον αρμοδίου δασάρχη ή του Διευθυντή Δασών εάν στο νομό δεν υφίσταται Δασαρχείο. 2. Η κατά την προηγούμενη παράγραφο πράξη, εκδίδεται μετά από σχετική εισήγηση αρμόδιου δασολόγου και αιτιολογείται προσηκόντως με βάση τα τυχόν υφιστάμενα στοιχεία φωτογραφήσεως και χαρτογραφήσεως της περιοχής, με τη μορφολογία του εδάφους, το είδος, τη σύνθεση, την έκταση της βλαστήσεως και τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά αυτής, τις τυχόν επελευθύνσεις διαχρονικές αλλοιώσεις ή καταστροφές, καθώς και κάθε άλλο χρήσιμο στοιχείο για το χαρακτηρισμό της εκτάσεως. 3. Η πράξη αυτή επιδίδεται στον υποβάλλοντα τη σχετική αίτηση ιδιώτη ή νομικό πρόσωπο ή δημόσια υπηρεσία εντός δέκα (10) ημερών από την έκδοση της με υπάλληλο της δασικής αρχής, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 47 επ. του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας και κοινοποιείται εντός της ίδιας προθεσμίας στον Γενικό Γραμματέα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης, στην Κτηματική Υπηρεσία του Δημοσίου, στον αρμόδιο φορέα διαχείρισης του άρθρου 15 του ν. 2742/1999 (Α'207), εφόσον υπάρχει, στον ΟΠΕΚΕΠΕ και στον οικείο δήμο, ο οποίος την αναρτά επί ένα (1) μήνα στον πίνακα ανακοινώσεων του. Ανακοίνωση περί της σύνταξης της ως άνω πράξης και της αποστολής αυτής στον οικείο δήμο, με περίληψη του περιεχομένου της δημοσιεύεται σε δύο τουλάχιστον τοπικές εφημερίδες ή σε μία τοπική και μία εφημερίδα των Αθηνών ή της Θεσσαλονίκης. Η ως άνω πράξη μετά του συνημμένου τοπογραφικού διαγράμματος αναρτάται εντός της δεκαήμερης προθεσμίας του πρώτου εδαφίου της παρούσας σε ειδικά προς τούτο καταχωρισμένο δικτυακό τόπο. Με την ανάρτηση της απόφασης στον ειδικό αυτό δικτυακό τόπο, η οποία αντιστοιχεί με επιβαλλόμενη από το νόμο δημοσίευση, τεκμαίρεται η πλήρης γνώση για κάθε ενδιαφερόμενο τρίτο προκειμένου να ασκήσει οποιοδήποτε ένδικο μέσο. 4. Κατά της πράξης του δασάρχη επιτρέπονται αντιρρήσεις, ενώπιον της κατά το άρθρο 10 του παρόντος νόμου επιτροπής του νομού, στην οποία βρίσκεται η υπό αμφισβήτηση έκταση ή το μεγαλύτερο τμήμα αυτής, από τον Γενικό Γραμματέα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης ατελώς, όπως και από κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο που έχει έννομο συμφέρον κατόπιν καταβολής παραβόλου...».

7. Στο άρθρο 6 παρ. 1 του ν.2477/1997 [Α'59], όπως έχει τροποποιηθεί με το άρθρο 1 παρ. 1 του ν.2839/2000 [Α'196] ορίζεται ότι «1. Συνιστάται Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.), με αρμοδιότητα τη διενέργεια επιθεωρήσεων, έκτακτων ελέγχων και ερευνών με σκοπό τη διασφάλιση της εύρυθμης και αποτελεσματικής λειτουργίας της διοίκησης, ιδίως δε την επισήμανση φαινομένων κακοδιοίκη-

σης, αδιαφανών διαδικασιών, αναποτελεσματικότητας, χαμηλής παραγωγικότητας και ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών...»

8. Περαιτέρω, στο άρθρο 2 παρ. 1 και 2α του ν.3074/2002 [Α'296], ορίζονται τα ακόλουθα: «1. Το συσταθέν δια του Ν. 2477/1997 (Α'59) Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.) είναι αρμόδιο για τη διενέργεια επιθεωρήσεων, έκτακτων ελέγχων και ερευνών, τη συγκέντρωση του αποδεικτικού υλικού για την άσκηση ποινικής ή πειθαρχικής δίωξης και για τον έλεγχο των δηλώσεων της περιουσιακής κατάστασης των υπαλλήλων, που υπηρετούν στους φορείς της επόμενης παραγράφου, με σκοπό τη διασφάλιση της εύρυθμης και αποτελεσματικής λειτουργίας της διοίκησης, ιδιαίτερα δε την επισήμανση φαινομένων διαφθοράς, κακοδιοίκησης, αδιαφανών διαδικασιών, αναποτελεσματικότητας, χαμηλής παραγωγικότητας και ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών. 2.α. Το Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. είναι όργανο εσωτερικού ελέγχου της Δημόσιας Διοίκησης που υπάγεται στον Υπουργό Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης. Στην αρμοδιότητά του ανήκει ο έλεγχος των υπηρεσιών: α) του Δημοσίου, β) των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού, καθώς και των επιχειρήσεων τους, γ) των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου και δ) των κρατικών νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου ή δημόσιων επιχειρήσεων ή επιχειρήσεων τη διοίκηση των οποίων ορίζει άμεσα το Δημόσιο με διοικητική πράξη ή ως μέτοχος, β. ...»

Ήδη, με το άρθρο 8 του ν.4320/2015, οι αρμοδιότητες, υπηρεσίες και οι δομές του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. μεταφέρθηκαν στην Γενική Γραμματεία για την Καταπολέμηση της Διαφθοράς με αρμόδιο τον Υπουργό Επικρατείας.

9. Επίσης, στο άρθρο 5 παρ. 4, 5α και 6 του ίδιου νόμου 3074/2002, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 4 παρ. 4 του ν.3613/2007 [Α'263] και με το άρθρο 47 παρ. 4 του ν. 3979/2011 [Α'138], ορίζονται τα ακόλουθα: «4. α. Οι Επιθεωρητές - Ελεγκτές και οι Βοηθοί Επιθεωρητές - Ελεγκτές μπορούν για την εκπλήρωση του έργου τους να επισκέπτονται χωρίς ή με προειδοποίηση τις υπηρεσίες ή φορείς όπου γίνεται ο έλεγχος, να μελετούν επί τόπου την εξεταζόμενη υπόθεση, να ενεργούν αυτοψίες και να εξετάζουν πρόσωπα. Επίσης έχουν δικαίωμα πρόσβασης στους φακέλους συμπεριλαμβανομένων και των απορρήτων, εκτός εάν πρόκειται για ζητήματα που ανάγονται στην άσκηση εξωτερικής πολιτικής, την εθνική άμυνα και την κρατική ασφάλεια..... Οι υπηρεσίες οφείλουν να παρέχουν όλα τα απαραίτητα στοιχεία για το έργο των Επιθεωρητών Ελεγκτών και των Βοηθών Επιθεωρητών Ελεγκτών, που τίθενται υποχρεωτικά στη διάθεσή τους και να τους διευκολύνουν με κάθε τρόπο. Κατά τη διάρκεια της επιθεώρησης και του ε-

λέγχου μπορούν επίσης να ζητούν πληροφορίες και στοιχεία από τους αρμόδιους υπαλλήλους της υπηρεσίας που ασχολούνται με την εξεταζόμενη υπόθεση. Η μη χορήγηση των παραπάνω πληροφοριών ή στοιχείων, ως και η απόκρυψη στοιχείων ή πληροφοριών, καθώς επίσης η χορήγηση εν γνώσει ανακριβών στοιχείων και γενικά η παρακώλυση και παραπλάνηση του έργου των Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης και των Βοηθών Επιθεωρητών Ελεγκτών, συνιστά αυτοτελές πειθαρχικό παράπτωμα για το οποίο μπορεί να επιβληθεί μια από τις ποινές που προβλέπονται στις περιπτώσεις γ' έως και στ' της παρ.1 του άρθρου 109 του Υπαλληλικού Κώδικα. β.ί. Σε κάθε περίπτωση, ο Ειδικός Γραμματέας μπορεί να προκαλέσει τη διενέργεια ένορκης διοικητικής εξέτασης, το πόρισμα της οποίας, πλήρως τεκμηριωμένο, του γνωστοποιείται χωρίς καθυστέρηση. Στην περίπτωση αυτή, εάν προκύψουν πειθαρχικές ευθύνες, η άσκηση πειθαρχικής δίωξης αποτελεί δέσμια διοικητική ενέργεια για τα αρμόδια όργανα, η οποία εκδηλώνεται εντός αποκλειστικής προθεσμίας δέκα ημερών από την περιέλευση του πορίσματος..... 5.α. Μετά το πέρας της επιθεώρησης του ελέγχου ή της έρευνας, οι Επιθεωρητές Ελεγκτές και οι Βοηθοί Επιθεωρητές Ελεγκτές υποβάλλουν στον Ειδικό Γραμματέα εμπειριστατωμένη και τεκμηριωμένη έκθεση, στην οποία εκθέτουν τις διαπιστώσεις και τα συμπεράσματα του ελέγχου και προτείνουν λύσεις ή διατυπώνουν βελτιωτικές προτάσεις. Η έκθεση επιθεώρησης - ελέγχου υπόκειται σε έγκριση από τριμελή επιτροπή, η οποία αποτελείται από τον Ειδικό Γραμματέα του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ., ως πρόεδρο, τον Προϊστάμενο Επιθεωρητή που τον αναπληρώνει και τον Προϊστάμενο Επιθεωρητή που έχει συντονίσει το συγκεκριμένο έλεγχο, ως μέλη..... Μετά την έγκριση της η έκθεση επιθεώρησης - ελέγχου γνωστοποιείται από τον Ειδικό Γραμματέα του Σώματος στους καθ' ύλην αρμόδιους Υπουργούς, στον Γενικό Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης και τις Υπηρεσίες που έγινε η επιθεώρηση, ο έλεγχος ή η έρευνα..... 6. Οι υπηρεσίες υποχρεούνται, το βραδύτερο εντός διμήνου, από τη λήψη της έκθεσης, να αναφέρουν στον Γενικό Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, τον Ειδικό Γραμματέα και τον Υπουργό Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης τις ενέργειες στις οποίες προέβησαν, προς συμμόρφωση με την έκθεση επιθεώρησης ή ελέγχου. Το αρμόδιο ή εποπτεύον Υπουργείο έχει την ευθύνη υλοποίησης των προτάσεων που περιέχονται στην έκθεση επιθεώρησης ή ελέγχου. Οι αρχές και τα όργανά των αρμόδιων Υπουργείων ή άλλων φορέων του δημόσιου τομέα, που είναι αποδέκτες των εκθέσεων, εφόσον από την επιθεώρηση ή τον έλεγχο προκύπτει ανάγκη λήψης μέτρων που εμπίπτουν στην αρμοδιότητά του, όπως ανάγκη παρεμβάσεων με νομοθετικές ή άλλες κανονιστικές ρυθμίσεις, υποχρεούνται να πληροφορούν εντός διμήνου από τη λήψη της έκθεσης τον Υπουργό Εσωτερικών, Δη-

μόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και τον Ειδικό Γραμματέα του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. για τα μέτρα που έλαβαν ή προτίθενται να λάβουν.»

10. Τέλος, με το άρθρο 14 παρ. 7 του ν.3345/2005 ορίζεται ότι: «7. Η διαπίστωση, ύστερα από διενέργεια επιθεώρησης ή ελέγχου, από τον Γενικό Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης και τα Σώματα και τις Υπηρεσίες Επιθεώρησης και Ελέγχου της παρ. 2α του άρθρου 1 του ν. 3074/2002 πειθαρχικών παραπτωμάτων υπαλλήλων, λειτουργών ή οργάνων των φορέων της προαναφερόμενης διάταξης δεσμεύει τα αρμόδια όργανα των φορέων αυτών για την άσκηση πειθαρχικής δίωξης».

Ερμηνεία και εφαρμογή διατάξεων

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

11. Όπως έχει παγίως κριθεί, οι διατάξεις του άρθρου 10 παρ. 3 και του άρθρου 14 του ν. 998/1979 θεσπίζουν ειδική ενδικοφανή διαδικασία για το χαρακτηρισμό μιας έκτασης ως δασικής ή μη, με σκοπό την επίλυση του σχετικού ζητήματος κατά τρόπο δεσμευτικό τόσο για την Διοίκηση όσο και για τους ενδιαφερόμενους ιδιώτες. Σε κάθε περίπτωση ο δασάρχης υποχρεούται να ακολουθήσει τη διαδικασία του νόμου και δεν έχει την ευχέρεια να διατυπώσει απλώς προσωπική αντίληψη πληροφοριακού χαρακτήρα. Η απόφαση του δασάρχη τελειούται ως διοικητική πράξη από την έκδοση και αποστολή της στον ενδιαφερόμενο ιδιώτη ή τον οικείο οργανισμό τοπικής αυτοδιοίκησης, μετά δε την κατά τον τρόπο αυτό τελείωση της πράξης είναι δεσμευτική για το δασάρχη, ο οποίος δεν δικαιούται, πλέον, να επανέλθει στην υπόθεση και να ανακαλέσει ή να τροποποιήσει, ακόμη και για τυπικούς λόγους, την απόφασή του, η οποία στο εξής υπόκειται σε ακύρωση ή μεταρρύθμιση μόνο από τις αρμόδιες επιτροπές κατά τη θεσπιζόμενη από το νόμο ενδικοφανή διαδικασία, οι οποίες, λόγω της συγκρότησής τους, παρέχουν τα εχέγγυα επιστημονικώς ορθής και αδιάβλητης κρίσης [ΣτΕ (ολομ) 2756/1994, 1038, 1040-1041, 1147-1148/1988, ΣτΕ (επταμ.) 4078/2014, ΣτΕ 4954, 4970, 2478, 1933/2014, 1330, 1160/2013, 5468, 5390, 3425/2012, 4594, 4470, 4455, 2730/2011, 3915, 1518/2010, 4486-87/2009, 3878, 2234/2008, 3903/2007, 3113/2005, 2216/2004, 1133/2004 κ.ά.]. Ομοίως και οι πράξεις των ανωτέρω αρμοδίων επιτροπών δεν υπόκεινται σε έλεγχο νομιμότητας από άλλο διοικητικό όργανο [ΣτΕ 1330/2013 σκ. 5]. Περαιτέρω, όπως έχει γίνει επίσης δεκτό, υπό το κρινόμενο καθεστώς επίλυσης των δασικών

διαφορών αυτών, σε περίπτωση κατά την οποία από την πράξη χαρακτηρισμού και το τοπογραφικό διάγραμμα, βάσει του οποίου έχει αυτή εκδοθεί, καταλείπονται, βάσει επιστημονικά και τεχνικά θεμελιωμένων κρίσεων, αμφιβολίες, ως προς την ταυτότητα της έκτασης που έχει αποτελέσει αντικείμενο του χαρακτηρισμού, εξαιτίας σημαντικών ατελειών του διαγράμματος, αντιφατικού περιεχομένου και σημαντικών αναντιστοιχιών μεταξύ της πράξης και του διαγράμματος, η πράξη χαρακτηρισμού μπορεί, κατ' εξαίρεση, να ανακαλείται (βλ. ΣτΕ 4470/2011, 3993/1999).

12. Όπως προκύπτει από προαναφερόμενες διατάξεις [παρ. 7, 8], το ΣΕΕΔΔ, ως όργανο εσωτερικού ελέγχου της δημόσιας διοίκησης με αρμοδιότητα τη διενέργεια επιθεωρήσεων, εκτάκτων ελέγχων και ερευνών και με σκοπό τη διασφάλιση της εύρυθμης και αποτελεσματικής λειτουργίας της διοίκησης, αποβλέπει στην επίλυση εσωτερικών προβλημάτων λειτουργίας της (ΝΣΚ 40/2011, 341/2000). Η άσκηση των αρμοδιοτήτων του σκοπό έχει τη διασφάλιση της εύρυθμης και αποτελεσματικής λειτουργίας της διοίκησης, ιδιαίτερα δε την επισήμανση φαινομένων διαφθοράς, κακοδιοίκησης, αδιαφανών διαδικασιών, αναποτελεσματικότητας, χαμηλής παραγωγικότητας και ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών. Περαιτέρω, η ελεγκτική λειτουργία του κατευθύνεται στη σύνταξη σχετικής έκθεσης ελέγχου, στην οποία εκτίθενται διαπιστώσεις και συμπεράσματα, προτάσεις λύσεων και βελτιώσεις, καθώς και η διαπίστωση ενδεχόμενου πειθαρχικού παραπτώματος. Για την άσκηση των ανωτέρω αρμοδιοτήτων του και τη σύνταξη της έκθεσης ελέγχου, το Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. έχει, μεταξύ άλλων, δικαίωμα πρόσβασης στους φακέλους των ελεγχόμενων υπηρεσιών, επίσκεψης στο χώρο τους, χορήγησης κάθε αναγκαίου για τον έλεγχο στοιχείου και πληροφορίας, η απόκρυψη ή άρνηση παροχής των οποίων συνιστά αυτοτελές πειθαρχικό αδίκημα.

Όπως έχει κριθεί και γίνεται περαιτέρω δεκτό, η διενέργεια ελέγχου με απόληξη τη σύνταξη σχετικής έκθεσης, η οποία γνωστοποιείται, κατά ρητή πρόβλεψη στις διατάξεις του άρθρου 5 του άνω νόμου 3074/2002, στους καθ' ύλην αρμόδιους Υπουργούς, τον Γενικό Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης και τις υπηρεσίες όπου έγινε ο έλεγχος, το δε αρμόδιο Υπουργείο έχει την ευθύνη υλοποίησης των προτάσεων, χωρίς όμως η έκθεση καθ' εαυτή, να δεσμεύει τη Διοίκηση ως προς τα ερευνητικά τους ευρήματα ή τις διαπιστώσεις και προτάσεις ούτε τα ανωτέρω συνιστούν άσκηση αποφασιστικής αρμοδιότητας για τη ρύθμιση συγκεκριμένης σχέσης με εκτελεστή πράξη [ΣτΕ επταμ. 1653/1996, πρβλ. ΣτΕ ΕΑ 509/2002, *Ε.Φυτράκη* Τα Ελεγκτικά Σώματα της Διοίκησης σελ. 298 ΝομΒιβ 2010].

Επισημαίνεται ότι μόνη άσκηση αρμοδιότητας του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. που συνεπάγεται δέσμια ενέργεια της Διοίκησης είναι, όπως προκύπτει από τις διατάξεις, η άσκηση από την τελευταία πειθαρχικής δίωξης, εφόσον το άνω ελεγκτικό σώμα προβεί στη διαπίστωση τέλεσης πειθαρχικών παραπτώματων [παρ. 9, 10].

13. Σύμφωνα με τα ανωτέρω παρατιθέμενα και το διδόμενο πραγματικό, το Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. μπορεί να προβαίνει σε έρευνα των σχετικών υποθέσεων χαρακτηρισμού, όπως έχει το δικαίωμα για την κατά νόμο άσκηση των ελεγκτικών αρμοδιοτήτων του στο πλαίσιο πάντοτε της αποστολής του για τον εντοπισμό φαινομένων όπως η κακοδιοίκηση ή η μη εύρυθμη και αποτελεσματική λειτουργία της Διοίκησης, προκειμένου να προτείνει λύσεις, βελτιώσεις της νομοθεσίας, καθώς και λήψη σχετικών μέτρων και πρακτικών. Εν προκειμένω, όμως, η εξεταζόμενη πρόταση της εν λόγω έκθεσης ελέγχου περί ανακλήσεως των πράξεων χαρακτηρισμού, ανεξαρτήτως του ότι δεν δεσμεύει, κατά τα άνω, την Διοίκηση, δεν δημιουργεί, περαιτέρω, υποχρέωση των αρμοδίων οργάνων προς ανάκληση πράξεων χαρακτηρισμού, αφού, σύμφωνα με την προαναφερόμενη πάγια νομολογία των Δικαστηρίων, αυτές είναι αμετάκλητες και δεσμεύουν τα διοικητικά όργανα, όπως και τους ενδιαφερόμενους, μη δυνάμενες να ανακληθούν ή τροποποιηθούν ούτε και για τυπικούς λόγους νομιμότητας, αφού, μετά την έκδοσή τους υπόκεινται σε ακύρωση ή μεταρρύθμιση μόνο από τις αρμόδιες Επιτροπές Επίλυσης Δασικών Αμφισβητήσεων [ήδη Τεχνικές Επιτροπές Εξέτασης Αντιρρήσεων] κατά τη θεσπιζόμενη από το νόμο ενδικοφανή διαδικασία, εκτός εάν, κατά την ανέλεγκτη από το ΝΣΚ ουσιαστική και τεχνική κρίση της Διοίκησης, προκύπτει ότι το Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. δέχεται με βάση επιστημονικά και τεχνικά θεμελιωμένες κρίσεις ότι στις περιπτώσεις αυτές καταλείπονται σοβαρές αμφιβολίες, ως προς την ταυτότητα της έκτασης που έχει αποτελέσει αντικείμενο του χαρακτηρισμού εξαιτίας σημαντικών ατελειών του διαγράμματος, αντιφατικού περιεχομένου και σημαντικών αναντιστοιχιών μεταξύ της πράξης και του διαγράμματος, οπότε μπορεί να τεθεί θέμα ανάκλησης, κατ' εξαίρεση, των πράξεων χαρακτηρισμού, κατά τα ειδικότερα προαναφερθέντα στη μείζονα σκέψη.

Απάντηση

14. Κατ' ακολουθία των προεκτεθέντων, επί των τεθέντων ερωτημάτων το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Τμήμα Γ') γνωμοδοτεί, ομοφώνως, ως εξής:

Επί του πρώτου και δεύτερου ερωτήματος, τα οποία εξετάζονται από κοινού, προσήκει η απάντηση ότι το Σ.Ε.Ε.Δ.Δ., στο πλαίσιο των ελεγκτικών αρμοδιοτήτων του και της αποστολής του, μπορεί να εξετάζει και υποθέσεις που αποτελούν αντικείμενο και αποκλειστική αρμοδιότητα των Τεχνικών Επιτροπών Εξέτασης Αντιρρήσεων, όπως και τις πράξεις χαρακτηρισμού, με τη χρήση οιασδήποτε προβλεπόμενης μεθοδολογίας, εφ' όσον τούτο κρίνεται από τα όργανά του αναγκαίο για τη σύνταξη της σχετικής έκθεσης ελέγχου, αφού, άλλωστε, ο σκοπός λειτουργίας και οι αρμοδιότητες των δύο οργάνων παρίστανται κατά νόμο διακριτές.

Επί του τρίτου ερωτήματος, η απάντηση που προσήκει είναι ότι τα αρμόδια δασικά όργανα οπωσδήποτε δεν υπέχουν καμμία υποχρέωση ανάκλησης των επίμαχων πράξεων χαρακτηρισμού βάσει των προτάσεων της έκθεσης ελέγχου, οι οποίες, άλλωστε, σε κάθε περίπτωση, δεν δεσμεύουν τη Διοίκηση, εξαιρετικώς δε, σχετική ευχέρεια τέτοιας ανάκλησης από τα αρμόδια όργανα μπορεί να προκύπτει εάν στις συγκεκριμένες περιπτώσεις, κατά την ουσιαστική κρίση της Διοίκησης, το Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. δέχεται, με βάση επιστημονικά και τεχνικά θεμελιωμένες κρίσεις του, ότι καταλείπονται σοβαρές αμφιβολίες, ως προς την ταυτότητα της έκτασης που έχει αποτελέσει αντικείμενο του χαρακτηρισμού εξαιτίας σημαντικών ατελειών του διαγράμματος, αντιφατικού περιεχομένου και σημαντικών αναντιστοιχιών μεταξύ της πράξης και του διαγράμματος.

Θεωρήθηκε

Αθήνα 7 Ιουλίου 2016

Η Πρόεδρος του Τμήματος

Βασιλική Δούσκα

Αντιπρόεδρος Ν.Σ.Κ.

Ο Εισηγητής

Κωνσταντίνος Βαρδακαστάνης

Πάρεδρος Ν.Σ.Κ.