

*ΣΕΜ*

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ  
ΥΠΟΥΡΓΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ  
ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

ΓΝΩΜΟΛΟΓΗΣΗ υπ' αρ. 484 /1999 Α' Τμήματος Διακοπών  
Συνεδρίαση της 23<sup>ης</sup> Ιουλίου 1999.

ΣΥΝΘΕΣΗ

Προεδρεύων : Ρ. Αντωνακόπουλος, Αντιπρόεδρος Ν.Σ.Κ.  
Νομικοί Σύμβουλοι: Ν. Γεράσιμος, Χρ. Τσεκούρας, Π. Κισσούδης, Ηλ.  
Παπαδόπουλος, Κ. Μπακάλης, Θ. Ρεντζεπέρης,  
Ν.Κατσίμπας, Χρ.Θωμόπουλος, Βλ.  
Ασημακόπουλος, Ι. Μάσβουλας, Σπ. Δελλαπόρτας,  
Κρ. Μανωλής.

Εισηγητής: Κωνσταντίνος Ε. Μπακάλης, Νομικός Σύμβουλος του  
Κράτους.

Ερώτημα: Αρ. Πρωτ. **560** /20.7.1999 του Γενικού Γραμματέα  
του Υπουργείου Γεωργίας.

Περίληψη Ερωτήματος:

«α) Αν, μετά την έκδοση Πράξεως του αρμοδίου Δασάρχη περί χαρακτηρισμού μιας εκτάσεως ως μη δασικής, (μη προστατευομένης από τις διατάξεις της δασικής νομοθεσίας), κατά της οποίας έχουν ασκηθεί αντιρρήσεις από τον αρμόδιο κατά τόπο Γ.Γ. Περιφέρειας ενώπιον της Α'βάθμιας Επιτροπής Επιλύσεως Δασικών Αμφισβητήσεων, (αλλά και άλλους ιδιώτες), είναι δυνατό να προχωρήσει η περαιτέρω διαδικασία για την έγκριση της Μελέτης Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων και λοιπές απαραίτητες ενέργειες προς τον σκοπό ανεγέρσεως ξενοδοχειακού συγκροτήματος κ.λ.π, με βάση μόνο την Πράξη του Δασάρχη, ή αν πρέπει προς τούτο να προηγηθεί η έκδοση τελεσίδικης επί του ζητήματος αυτού αποφάσεως και της Β'βάθμιας Ε.Ε.Δ.Α., λαμβανομένης υπόψη της καταστάσεως που έχει διαμορφωθεί (εκκρεμότητας των αντιρρήσεων, με τις οποίες αμφισβητείται η ορθότητα του

*ΣΕΜ*

χαρακτηρισμού, ασκήσεως ποινικής διώξεως κατά του Δασάρχη που εξέδωσε την Πράξη, υποβολής αιτήματος αναβολής εκδικάσεως των αντιρρήσεων από την ενδιαφερομένη εταιρεία κ.λ.π) και της ανάγκης προστασίας του δάσους, ενόψει του κινδύνου δημιουργίας καταστάσεως μη αναστρέψιμης.

β) Με ποιο τρόπο πρέπει ν' αντιμετωπίζονται στο μέλλον παρόμοιες περιπτώσεις, ώστε να επιτυγχάνεται κατά το δυνατόν πληρέστερη και αποτελεσματικότερη προστασία του δάσους κλπ. και παράλληλα να μη θίγονται τα δικαιώματα των πολιτών.»

Επί του ως άνω, ερωτήματος, το οποίο χαρακτηρίζεται ως εξαιρετικώς επείγον, το Ν.Σ.Κ. εγνωμοδότησε ως ακολούθως:

## **I. Ιστορικό**

Α. Σύμφωνα με τα αναφερόμενα στο ερώτημα ή προκύπτοντα από τα συνυποβληθέντα έγγραφα στοιχεία:

1. Με την υπ' αρ. 6187/20.11.1998 απόφαση του Δασάρχη Πειραιά, που εκδόθηκε κατ' αίτηση της Εταιρείας «ΕΣΤΡΕΛΙΑ ΤΟΥΡΙΣΤΙΚΗ Α.Ε.» για έκδοση Πράξεως χαρακτηρισμού εκτάσεως 278 στρεμμάτων στη θέση «Αστέρια της Γλυφάδας», η οποία προορίζεται για τουριστική αξιοποίηση, χαρακτηρίσθηκε η εν λόγω έκταση ως χορτολιβαδική μη εμπίπτουσα στις διατάξεις της δασικής νομοθεσίας κατ' άρθρο 3 παρ. 6β' του Ν. 998/1979, με την αιτιολογία ότι ήταν ανέκαθεν και μέχρι σήμερα μη δασική έκταση.

2. Κατά της Πράξεως αυτής ασκήθηκαν από τον Γενικό Γραμματέα Περιφέρειας Αττικής αντιρρήσεις ενώπιον της Πρωτοβάθμιας Επιτροπής Επιλύσεως Δασικών Αμφισβητήσεων Ν. Πειραιά με το υπ' αρ. Πρωτ. 2346/17.2.1999 έγγραφο της Περιφέρειας Αττικής, για τον λόγο ότι με βάση συγκεκριμένα στοιχεία, των οποίων γίνεται επικληση, η έκταση αυτή τυγχάνει εν μέρει δάσος και εν μέρει δασική. Αντιρρήσεις (20 εν όλω) επίσης κατά της αυτής Πράξεως έχουν ασκηθεί, όπως προκύπτει από το υπο ημερομηνία 21-5-1999 Ενημερωτικό Σημείωμα του Γραμματέα της Α'βάθμιας Ε.Ε.Δ.Α. Προς την Περιφέρεια Αττικής, και από άλλους ενδιαφερομένους. (Περιβαλλοντική Κίνηση Πολιτών Γλυφάδας, Δήμαρχο Γλυφάδας και πολίτες, κατοίκους της Περιοχής).

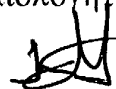


Οι αντιρρήσεις αυτές δεν έχουν ακόμη εκδικασθεί, κατά την ορισθείσα δε ημερομηνία προς συζήτηση αυτών (28.6.1999) ενώπιον της Ε.Ε.Δ.Α., κατόπιν αιτήματος της ενδιαφερομένης Εταιρείας, δόθηκε από την Επιτροπή αναβολή για την 6.9.1999.

3. Ο Οργανισμός Ρυθμιστικού Σχεδίου και Προστασίας Περιβάλλοντος Αθήνας, προς τον οποίο απευθύνθηκε η Εταιρεία «ΕΣΤΡΕΛΙΑ ΤΟΥΡΙΣΤΙΚΗ Α.Ε.» με τα υπ' αρ. Πρωτ. 360/16.2.1993, 572/4.3.1999 και 863/2.4.1999 έγγραφά του προς την Διεύθυνση Δασών και Φ.Π. του Υπουργείου Γεωργίας, από τα οποία τα δύο πρώτα κοινοποιούνταν και στο ΥΠΕΧΩΔΕ, το δε δεύτερο συνοδευόταν και με απόψεις της Α.Ξ.Ε. «Αστήρ» και με γνωμοδότηση για τη δεσμευτικότητα και το τεκμήριο νομιμότητας της υπ' αρ. 6187/20.11.1998 αποφάσεως του Δασάρχη Πειραιά σχετικά με τον χαρακτήρα της εκτάσεως, εζήτησε, προκειμένου να οριστικοποιήσει τις θέσεις του εν αναφορά προς την ανάπτυξη της περιοχής «Αστέρια Γλυφάδας» στο πλαίσιο του Π.Δ. για τις ακτές του Σαρωνικού, να του γνωστοποιηθούν τυχόν δεσμεύσεις, απορρέουσες από τις διατάξεις της δασικής νομοθεσίας για την εν λόγω περιοχή. Η ΑΣΤΗΡ Α.Ξ.Ε. με την υπ' αρ. Πρωτ. 14/5.3.1999 επιστολή της προς τον ΟΡ.Σ.Α. εξέθεσε τις απόψεις της, αρνητικές ως προς την ύπαρξη οποιωνδήποτε δεσμεύσεων.

4. Η Γ.Γ.Δ. και Φ.Π./Γ.Δ. Ανάπτυξης και Προστασίας Δασών και Φ.Π./Δ/νση Προστασίας Δασών και Φυσ. Περιβάλλοντος/Τμ. Νομικών Υποθέσεων του Υπ.Γεωργίας με το υπ' αρ. Πρωτ. 91578/1552/12.5.1999 έγγραφό της προς τον Οργ. Αθήνας, του ε γνώρισε ότι από σχετικά έγγραφα, που δεν αφορούν στη συγκεκριμένη υπόθεση, έχουν όμως εκδοθεί προς αντιμετώπιση ομοίων νομικών ζητημάτων, ήτοι το υπ' αρ. Πρωτ. 54241/9.6.1998 της Γενικής Δ/νσεως Πολεοδομίας προς την Ν.Α. Μεσσηνίας, με κοινοποίηση στην Δ.Προστασίας Δασών και Φ.Π. και το υπ' αρ. 68349/3756/6.4.1999 της Γ.Γ.Δ.Φ.Π. προς το ΥΠΕΧΩΔΕ/Γ.Δ. Πολεοδομίας, προκύπτει ότι η βεβαίωση τελεσιδικίας των πράξεων χαρακτηρισμού είναι απαραίτητο δικαιολογητικό για την έκδοση αδειας οικοδομήσεως μιας εκτάσεως και ότι, αφού στην προκειμένη περίπτωση η υπόθεση χαρακτηρισμού έχει αχθεί ενώπιον της Α'βάθμιας Ε.Ε.Δ.Α., προκειμένου να κριθεί η βασιμότητα της σχετικής Πράξεως του Δασάρχη, για τις περαιτέρω ενέργειες πρέπει να αναμείνει την τελεοίδικη κρίση των αποφάσεων των Ε.Ε.Δ.Α.

5. Η Α.Ξ.Ε. ΑΣΤΗΡ με την υπ' αρ. Πρωτ. 23/28.5.1999 επιστολή της προς τον Υπουργό Γεωργίας εζήτησε να ανακληθεί το προαναφερθέν έγγραφο της Γ.Γ.Δ.Φ.Π. προς τον ΟΡ.Σ.Α., διότι, κατά τα αναφερόμενα στην επιστολή, η βεβαίωση τελεσιδικίας της Πράξεως χαρακτηρισμού μιας εκτάσεως ως δασικής ή μη δεν είναι απαραίτητο δικαιολογητικό για



την έκδοση αδειας οικοδομήσεως, δεδομένου ότι η Πράξη χαρακτηρισμού είναι εκτελεστή και παράγει έννομα αποτελέσματα μέχρι την ανατροπή της, αλλά και διότι από σωρεία στοιχείων αποδεικνύεται ότι η έκταση δεν είναι δασική και, επομένως, με την άρνηση από τις αρμόδιες δημόσιες υπηρεσίες να εγκρίνουν την Μ.Π.Ε. και την εκ ταύτης καθυστέρηση, τίθεται σε κίνδυνο η πραγματοποίηση της σκοπούμενης επενδύσεως και υφίσταται ζημία.

6. Στην επιστολή αυτή δόθηκε απάντηση από την Γ.Δ.Δ.Φ.Π./Δ/νση Προστασίας Δασών και Φ.Π./Τμ.Νομ.Υποθέσεων του Υπ.Γεωργίας με το υπ' αρ. Πρωτ. οικ. 98673/2692/16.6.1999 έγγραφο, στο οποίο τονίζεται ότι, κατά την άποψή της, οι πράξεις χαρακτηρισμού του Δασάρχη παράγουν όλα τα έννομα αποτελέσματά τους, εφ' όσον δεν προσβληθούν εντός της νόμιμης προθεσμίας από τους έχοντες έννομο συμφέρον και εκ της επιβαλλομένης υποχρεώσεως του Κράτους να λαμβάνει ιδιαίτερα προληπτικά ή κατασταλτικά μέτρα προς διαφύλαξη των δασών και των δασικών εκτάσεων, απορρέει η ακολουθούμενη παγίως τακτική της υπηρεσίας να αξιώνει τελεσιδικία των πράξεων χαρακτηρισμού των εκτάσεων και ότι, εν πάση περιπτώσει, έχει ζητηθεί η κατά προτεραιότητα εκδίκαση της υποθέσεως από την Ε.Ε.Δ.Α. και έχει ορισθεί ημερομηνία η 28.6.1999.

Β. Το γεννώμενο ζήτημα, κατά τα προαναφερθέντα, εντοπίζεται στο αν στη συγκεκριμένη περίπτωση με βάση την Πράξη χαρακτηρισμού του Δασάρχη δύναται να προχωρήσει περαιτέρω η διαδικασία για την έγκριση της Μελέτης Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων (και τις μετέπειτα απαραίτητες ενέργειες), ώστε να καταστεί εφικτή η υλοποίηση της επενδύσεως, ή αν πρέπει να εκδοθεί απόφαση της Πρωτοβάθμιας Ε.Ε.Δ.Α. επί των εκκρεμών αντιρρήσεων και εν συνεχεία τελεσιδικη της Δευτεροβάθμιας Ε.Ε.Δ.Α., αλλά και γενικότερα στο πώς πρέπει να αντιμετωπίζονται στο μέλλον παρόμοια ζητήματα.

## **II. Νομικό μέρος - Εφαρμοστές διατάξεις - Ερμηνεία αυτών.**

Α. Στο άρθρο 14 του Ν. 998/1979 «Περί προστασίας των δασών και των δασικών εν γένει εκτάσεων της χώρας (ΦΕΚ Α' 289) ορίζονται τα εξής:



**«Προσωρινή επίλυση αμφισβητήσεων**

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 ήν 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 προηγουμένην παράγραφον πράξις ερειδομένη επί σχετικής εισηγήσεως αρμοδίου δασολόγου και των τυχόν υφισταμένων στοιχείων φωτογραφήσεως και χαρτογραφήσεως της περιοχής η 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** μερίνη του δημάρχου ή προέδρου της κοινότητος εις το δημοτικό ή κοινοτικόν κατάστημα. Ανακρίνωσις 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 όν 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.



4. Αι κατά την προηγούμενη παράγραφον αποφάσεις των επιτροπών, διών χαρακτηρίζονται περιοχαί τινες ή τμήματα αυτών ως δάση ή δασικά εκτάσεις, λαμβάνονται υποχρεωτικώς υπ' όψιν κατά την μεταγενεστέραν χαρτογράφησιν και την σύνταξιν του δασολογίου της περιοχής ή κατά την συμπλήρωσιν αυτού, συμφώνως προς τα εν άρθροις 12 και 13 οριζόμενα.»

Στο άρθρο 28 του νέου νόμου 2 664/1998 «Εθνικό Κτηματολόγιο και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Λ'275) ορίζεται στην μεν παρ. 7 ότι: «Στις περιοχές που δεν καταρτίσθηκε ακόμη ο δασικός χάρτης, οι αμφισβητήσεις για το δασικό ή μη χαρακτήρα των εκτάσεων επιλύονται με τη διαδικασία του άρθρου 14 του Ν. 998/1979», στην δε παρ. 18 ότι «Οι αποφάσεις που εκδόθηκαν από τις Επιτροπές Επιλύσεως Δασικών αμφισβητήσεων της παρ. 3 του άρθρου 10 του Ν. 998/1979, κατ' εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 14 του ίδιου νόμου, παραμένουν ισχυρές ως προς τον χαρακτήρα των εκτάσεων και λαμβάνονται υποχρεωτικώς υπόψη για την κατάρτιση του δασικού χάρτη...».

Β. Από τις προπαρατεθείες διατάξεις δεν ουνάγεται ευθέως και κατά τρόπο σαφή και ανενδοίαστο από πότε ο, ως άνω, χαρακτηρισμός επιφέρει τα έννομα αποτελέσματά του, ήτοι αν αρκεί η απόφαση του Δασάρχη ή αν πρέπει να ολοκληρωθεί η διαδικασία δια της εκδόσεως αποφάσεως επί των τυχόν αντιρρήσεων, και δη τελεσίδικης. Κατά την από το Σ.Τ.Ε. ερμηνεία τους γίνεται δεκτό κατά πλειοψηφία με την υπ' αρ. 1038/1988 απόφαση της Ολομέλειας (ΝοΒ 37 σελ. 808), και τις επακολουθήσασες όμοιες υπ' αρ. 1040-1041, 1147-1148/1988, 2676/1990, 2756/1994 Ολομ.) ότι η απόφαση του δασάρχη μετά την διά της τηρήσεως των διατυπώσεων δημοσιότητας, τελειώσή της, δεν μπορεί να ανακληθεί ή τροποποιηθεί από τον Δασάρχη, αλλά υπόκειται μόνο σε ακύρωση ή μεταρρύθμιση από τις αρμόδιες επιτροπές, κατά τη θεσπιζόμενη από το νόμο ειδική ενδικοφανή διαδικασία, και ότι οι έννομες συνέπειές αυτής, κατά την ορθή έννοια και το σκοπό του νόμου, επέρχονται μόνο από της τηρήσεως των διατυπώσεων δημοσιότητας, ενώ δεν δύναται να χρησιμοποιηθεί ενώπιον άλλης δημοσίας αρχής, όπου ανακύπτει ως προκριματικό το ζήτημα του χαρακτήρα της εκτάσεως πριν από την τήρηση των διατυπώσεων δημοσιότητας. Και προστίθεται ότι : «Οίκοθεν νοείται ότι σε περίπτωση ανατροπής της αποφάσεως του δασάρχη από την Πρωτοβάθμια ή δευτεροβάθμια Επιτροπή η τυχόν εκδοθείσα διοικητική πράξη από άλλη δημοσία αρχή επί τη βάσει της ακυρωθείσης ή τροποποιηθείσης αποφάσεως του δασάρχη, υπόκειται υποχρεωτικώς σε ανάκληση.»



Η αιτιολογία των αποφάσεων αυτών, οι οποίες λήφθηκαν κατά πλειοψηφία, βασίζεται προφανώς, αν και δεν γίνεται ιδιαίτερη περί τούτου ανάλυση, στη γενική αρχή του διοικητικού δικαίου ότι οι ατομικές διοικητικές πράξεις, αφής τελειωθούν, δημιουργούν αμφίπλευρη δέσμευση (και για τον διοικούμενο και για τη διοίκηση), έχουν δηλ. υπέρ αυτών το τεκμήριο νομιμότητας και είναι εκτελεστές, ήτοι παράγουν έννομες συνέπειες έως ότου ανακληθούν ή ακυρωθούν (είτε με απόφαση διοικητικής αρχής είτε με δικαστική απόφαση) ή καταργηθούν με οποιοδήποτε άλλο τρόπο. Ο δεσμευτικός τους δε αυτός χαρακτήρας απαγορεύει τον παρεμπόδιοντα έλεγχο της νομιμότητάς τους από άλλα διοικητικά όργανα. (Οράτε σχετικά Μ.Στασινοπούλου "Δίκαιο Διοικ. Πράξεων 1957 σελ. 42,119, Ε.Σπηλιωτοπούλου "Εγχειρίδιο Δ.Δ. εκδ.1997 παρ. 100,101,102,104, Π.Δαγτόγλου "Γενικό Δ.Δ. εκδ.Γ' σημ.649,552, Α.Τάχου "Ελληνικό Δ.Δ. εκδ.Δ' Κεφ.Γ' παρ.6 Σελ.382 και εκεί Βιβλιογραφία κ.λ.π.) —

Έτσι, με αυτή την ερμηνεία έγινε δεκτό ότι η πράξη χαρακτηρισμού του Δασάρχη μετά την τήρηση των διατυπώσεων δημοσιότητας, επιφέρει τα έννομα αποτελέσματά της και λαμβάνεται δεσμευτικώς υπόψη από άλλα οποιαδήποτε όργανα του Δημοσίου, όπου εμφανίζεται ως προκριματικό το ζήτημα του χαρακτήρα της εκτάσεως, ήτοι ότι δεν πρέπει ν'αναμένεται απόφαση των Επιτροπών επί των αντιρρήσεων της.

Δ. Παρατηρείται παρά ταύτα, ότι από την κρατήσασα στο Σ.Τ.Ε. ανωτέρω άποψη δεν αντιμετωπίζεται ουσιαστικώς το ζήτημα των περαιτέρω παρενεργειών από την εφαρμογή της πράξεως του Δασάρχη περί χαρακτηρισμού μιας εκτάσεως ως μή δασικής, μη προστατευόμενης από τη δασική νομοθεσία, της οποίας, όμως, ο δασικός ή μη χαρακτήρας, αμφισβητείται εντόνως και, εν πάση περιπτώσει αποτελεί ζήτημα εκκρεμές ενώπιον της αρμοδίας διοικητικής Επιτροπής Ε.Δ.Α., στην περίπτωση κατά την οποία ολοκληρωθούν οι σχετικές διοικητικές διαδικασίες, με βάση μόνο την πράξη αυτή και επακολουθήσουν οποιεσδήποτε υλικές ενέργειες και επεμβάσεις επ'αυτής, χωρίς να εκδοθεί τελειωτική απόφαση επί των αντιρρήσεων περί του χαρακτήρα αυτής από τις αρμόδιες Επιτροπές (Αβάθμια και Ββάθμια), οι οποίες ενδέχεται ν'αποφανθούν ότι η έκταση τυγχάνει δάσος ή δασική.



Παραβλέπεται έτσι,- ίσως επειδή το ζήτημα δεν εμφανιζόταν στις υποθέσεις εκείνες υπό την εντονωτάτη μορφή του ή οι πιθανές παρενέργειες δεν επισημάνθηκαν αρκούντως, - ο κυοφορούμενος σοβαρότατος κίνδυνος δημιουργίας καταστάσεως μη ανατρέψιμης (κοπής δένδρων, παντελούς αποψιλώσεως της εκτάσεως από οποιαδήποτε χλωρίδα, επιχωματώσεως και διαμορφώσεως αυτής, εκτελέσεως τεχνικών έργων, ακόμη και οικοδομήσεως κ.λ.π.), τουτέστιν ριζικής μεταβολής της εν γένει μορφής της εκτάσεως η οποία, το μεν δεν θα επιτρέπει και την δια της αυτοψίας από την Α'βάθμια και στη συνέχεια την Β'βάθμια Ε.Ε.Δ.Α. διαπίστωση και κρίση περί της μορφής αυτής ως δασικής ή μη, το δε θα καθιστά την εκ των υστέρων ανατροπή τετελεσμένων γεγονότων δυσχερεστάτη και ενδεχομένως οικονομικώς ασύμφορη, αν τελικώς η Επιτροπή, και δη η Δευτεροβάθμια, εκδώσει διαφορετική απόφαση. Αποτέλεσμα στην περίπτωση αυτή είναι η μή προστασία του δάσους κ.λ.π.

Ε.' Στην αποτροπή αυτού του ενδεχομένου, άλλωστε, βασίζεται και η άποψη της μειοψηφίας στις προαναφερθείσες αποφάσεις (1038,1040,1041,1147,1148/88,2676/90), σύμφωνα με την οποία :  
«...Η αναγνώριση του δασικού χαρακτήρα μιας εκτάσεως δεν είναι υπόθεση που αφορά μόνο τη Διοίκηση και τον ενδιαφερόμενο ιδιώτη, αλλά το κοινωνικό σύνολο και μάλιστα όχι μόνο τη γενιά που υπάρχει αλλά και την επερχόμενη. Έτσι οι έννομες συνέπειες της πράξεως αυτής επέρχονται μετά την άπρακτη πάροδο της προθεσμίας των αντιρρήσεων ή, εφ' όσον υποβλήθηκαν αντιρρήσεις, από την απόφαση της Δευτεροβάθμιας Επιτροπής Επιλύσεως Δασικών Αμφισβητήσεων. Τόσο η ανάγκη προστασίας των δασών, όσο και η ασφάλεια του δικαίου επιβάλλουν την επέλευση των εννόμων συνεπειών του χαρακτηρισμού μιας εκτάσεως ως δασικής ή μη από την έκδοση της τελευταίας αυτής αποφάσεως, δεδομένου ότι, σύμφωνα με την παρ. 4 του άρθρου 14 του νόμου αυτού (ΣΗΜ. ήδη του άρθρου **28** παρ.18 Ν. 2664/1998),- οι αποφάσεις των εν λόγω Επιτροπών λαμβάνονται υποχρεωτικά υπόψη κατά την μεταγενέστερη χαρτογράφηση και τη σύνταξη του δασολογίου της περιοχής. Η ερμηνεία αυτή διασφαλίζει το σκοπό του νομοθέτη και αποτρέπει τη δημιουργία από τους ενδιαφερομένους ιδιώτες πραγματικών καταστάσεων, που η ανατροπή τους θα είναι δυσχερής ή και ανέφικτη, όταν θα εκδοθεί η απόφαση της Δευτεροβάθμιας Επιτροπής.»





Αξιοσημείωτο ότι και στην απόφαση υπ' αρ. 2756/1994 Ολομ. του Σ.τ.Ε. αναγνωρίζεται ότι «..... οι μνημονευόμενες διατάξεις θεσπίσθηκαν λόγω της ανάγκης να υποβληθεί η κρίση του δασάρχη στον ουσιαστικό έλεγχο επιτροπών, που λόγω της συγκρότησής τους παρέχουν τα εχέγγυα επιστημονικώς ορθής και αδιάβλητης κρίσης...». Εξ αυτού προδήλως καταφαίνεται ότι οπωσδήποτε για την τελειωτική κρίση επί του επιμάχου ζητήματος βαρύνουσα σημασία έχει η τελεσίδικη απόφαση της Ε.Ε.Δ.Α. και ότι η λύση του προβλήματος κατ' αυτό τον τρόπο είναι ορθότερη ως εναρμονιζομένη περισσότερο προς τις συνταγματικές επιταγές (άρθρα 24 παρά, 117παρ.3,4 Συντ/τος 1975-86) της διαφύλαξης και της αποτελεσματικής προστασίας των δασών και των εν γένει δασικών εκτάσεων και της απαγορεύσεως οποιασδήποτε επ' αυτών επεμβάσεως, η οποία μεταβάλλει τον κατά φύση προορισμό τους (Βλ , μεταξύ άλλων, και Σ.Τ.Ε. Ολ. 3754/1981, 1758/1998 ) κλπ.

### III. Αντιμετώπιση των επί μέρους ερωτημάτων – Διαμορφωθείσες απόψεις.

Με βάση τα προαναλυθέντα και κατά την επ'αυτών συζήτηση ενώπιον του Τμήματος,

A. Επί του 1<sup>ου</sup> Ερωτήματος, διατυπώθηκαν δύο γνώμες:

A.α) Κατά την πλειοψηφία γνώμη του Προεδρεύοντος Αντιδρου Ρ.Αντωνακόπουλου και των Νομικών Συμβούλων Χρ.Τσεκούρα, Ηλ.Παπαδόπουλου, Θ.Ρεντζεπέρη, Χρ.Θωμόπουλου, Ι.Μάσβουλα, Σπ.Δελλαπόρτα (ψηφοί 7):

Ανεξαρτήτως της αναγνωρίσεως της ορθότητας της απόψεως της μειοψηφίας των αποφάσεων του Σ.Τ.Ε. και της δι'αυτής εξυπηρετήσεως του σκοπού της ανάγκης προστασίας των δασών κλπ., η Διοίκηση οφείλει ν'ακολουθήσει την κρατήσασα στο Σ.Τ.Ε. γνώμη, δεδομένου ότι αυτή έχει ήδη παγιωθεί στη νομολογία, και η αντίθετη γνώμη της μειοψηφίας, διατυπωθείσα στις πρώτες αποφάσεις του Σ.Τ.Ε., φαίνεται ότι έχει πλέον εγκαταλειφθεί, αφού δεν επαναλαμβάνεται καν στην πλέον πρόσφατη επί του θέματος υπ'αρ.2756/1994 Ολ.Σ.Τ.Ε. Έτσι, κατά την γνώμη της πλειοψηφίας του Τμήματος, μπορεί, με στήριγμα την πράξη χαρακτηρισμού του Δασάρχη, να προχωρήσει η περαιτέρω διαδικασία για την έγκριση της Μ.Π.Ε, εκτός αν ζητηθεί αρμοδίως και χορηγηθεί Αναστολή Εκτελέσεως της Πράξεως.



Η υιοθέτηση, άλλωστε, της αντίθετης γνώμης της μειοψηφίας του Σ.Τ.Ε. και η παρακώλυση της περαιτέρω διοικητικής διαδικασίας, αν τελικώς και οι Ε.Ε.Δ.Α. αποφανθούν ότι η ουγκεκριμένη έκταση δεν τυγχάνει όντως δασική, -όπως δηλ. και η αρχική πράξη χαρακτηρισμού του Δασάρχη, - θα συνεπάγεται, εκτός ενδεχομένως άλλων ποικίλων δυσμενών συνεπειών, και υποχρέωση του Ελληνικού Δημοσίου προς αποζημίωση της ενδιαφερομένης Εταιρείας επί τη βάση των περί αδικοπραξιών διατάξεων για την καθυστέρηση πραγματοποιήσεως της επενδύσεως, ένεκα Παρανόμων πράξεων ή παραλείψεων των οργάνων του, (άρθρα 914 επ. Α.Κ, 105 Εισ. Ν.Α.Κ).

**Α β)** Κατά την μειοψηφήσασα γνώμη των Νομικών Συμβούλων Ν. Γερασίμου, Π. Κισσούδη, Κ. Μπακάλη, Ν. Κατσιμπα, Βλ. Ασημακοπούλου, Κρ. Μανωλή (ψηφος 6):

1. Οι έγνομες συνέπειες της Πράξεως του Δασάρχη περί χαρακτηρισμού μιας εκτάσεως ως δασικής ή μη, θέματος εξόχως ενδιαφέροντος για το κοινωνικό σύνολο, πρέπει να επέρχοντα μετά την εκπνοή άπρακτης της προθεσμίας υποβολής αντιρρήσεων ή, αν έχουν ασκηθεί αντιρρήσεις, μετά την έκδοση αποφάσεως της Ε.Ε.Δ.Α., και μάλιστα της Β' βαθμίας.
2. Στην προκειμένη, λοιπόν, περίπτωση, ενόψει της μέχρι τώρα διαμορφωθείσας καταστάσεως ήτοι : α) της υποβολής αντιρρήσεων κατά της Πράξεως χαρακτηρισμού της εν θέματι εκτάσεως εκ μέρους του Γ.Γ. Περιφέρειας, στηριζομένων σε σοβαρά στοιχεία, τα οποία πρέπει να υποβληθούν στη βάση των παρεχουσών αυξημένες εγγυήσεις αντικειμενικής και ανεπίληπτης κρίσεως Επιτροπών, αλλά και αντιρρήσεων εκ μέρους άλλων φορέων, κοινωνικών ομάδων ή πολιτών, και της υποβολής αιτήματος αναβολής της συζητήσεως αυτών από την ενδιαφερομένη εταιρεία,  
β) της ασκήσεως ποινικής διώξεως κατά του Δασάρχη που εξέδωσε την Πράξη, ως εκ των οποίων και, παρά το τεκμήριο αθωότητας υπέρ του κατηγορούμενου μέχρι της τυχόν καιαδικής του, καταδεικνύεται εντονωτάτη αμφισβήτηση της ορθότητας της, με την πράξη αυτή, εξενεχθείσης κρίσεώς του,  
γ) της ανάγκης προστασίας των δασών και δασικών εν γένει εκτάσεων, η οποία υπαγορεύεται από ρητές επιταγές του Συντάγματος αλλά και από το δημόσιο συμφέρον, και η οποία δεν επιτυγχάνεται αν επί της εκτάσεως επενεχθούν υλικές επεμβάσεις, (κοπή δένδρων, καθ' ολοκληρίου ή εν μέρει αποψίλωση αυτής από την υπάρχουσα

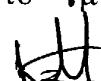


χλωρίδα, επιχωμάτωση και διαμόρφωση αυτής, εκτέλεσης οικοδομικών εργασιών κ.λ.π), ήτοι δημιουργηθεί κατάσταση μη αναστρέψιμη ή δυσχερέστατα αναστρέψιμη, πράγμα το οποίο ούτε η ασφάλεια του δικαίου ούτε ο αληθής σκοπός του νομοθέτη επιτρέπουν, δύναται η Διοίκηση, με επικλήση των ανωτέρω, να μη στέρξει στην έγκριση της τυχόν υποβληθησομένης μελέτης Περιβαλλοντικών επιπτώσεων μέχρις ότου εκδοθεί απόφαση της Ε.Ε.Δ.Α. (και της Βάθμιας), μεριμνώντας παραλλήλως για την επίσπευση της συζητήσεως των αντιρρήσεων ενώπιον των Επιτροπών και την ταχεία έκδοση αποφάσεων αυτών.

3. Η υπόδειξη προς τους ασκήσαντες τις αντιρρήσεις να επιδιώξουν με αιτήσεις τους την από την αρμόδια Ε.Ε.Δ.Α. χορήγηση αναστολής εκτελέσεως της προσβαλλομένης πράξεως χαρακτηρισμού του Δασάρχη, σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 26 του Ν. 2690/1999, περιλαμβάνεται μεταξύ των ενδεχομένων λύσεων, χωρίς, βεβαίως, να προδικάζεται το αποτέλεσμα .

4. Τέλος η επιλογή ως λύσεως της από τον, μετ' άλλων, συναρμόδιο Υπουργό Γεωργίας επισημειώσεως στη τυχόν υποβληθησομένη προς έγκριση Μ.Π.Ε. ότι είναι δυνατή η έγκριση αυτής, ως πράξεως προπαρασκευαστικού χαρακτήρα των σχεδιαζομένων ενεργειών και επεμβάσεων επί της συγκεκριμένης εδαφικής εκτάσεως, — της οποίας ο δασικός ή μη χαρακτήρας αποτελεί ζήτημα εκκρεμές ενώπιον των αρμοδίων Επιτροπών, — και μη συνεπαγομένης καθ' εαυτή συνέπειες υλικής παρεμβάσεως και πραγματικής αλλοιώσεως αυτής, είτε με την επιφύλαξη εκδόσεως τελειωτικής αποφάσεως των Ε.Ε.Δ.Α. είτε με τον όρο απαγορεύσεως της καταστροφής της τυχόν υπάρχουσας δασικής βλαστήσεως ή μεταβολής εν γένει της μορφής της, κατά την εν προκειμένω διατυπωμένη γνώμη, τυγχάνει κατ' ουσία αλυσιτελής, αφού ισοδυναμεί προς άρνηση της εγκρίσεως. Άλλωστε η έγκριση των περιβαλλοντικών όρων, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 4 του Ν. 1650/1986 «Για την προστασία του περιβάλλοντος» (ΦΕΚ Α 160) και της Κ.Υ.Α. υπ' αρ. 69269/5387/24.10.1990, χορηγούμενη με κοινή απόφαση του ΥΠΕΧΩΔΕ και των κατά περίπτωση συναρμοδίων Υπουργών και μετά γνώμη του Οργανισμού Αθήνας, περιλαμβάνει και περιγραφή των οικοσυστημάτων και περιγραφή της χλωρίδας (ποσοστό φυτοκάλυψης), και κατά συνέπεια πλήρης κατοχύρωση επιτυγχάνεται, όταν έχει τελειωτικώς επιβεβαιωθεί ο χαρακτηρισμός της εκτάσεως ως δασικής ή μη.

**Β.** Επί του 2<sup>ου</sup> ερωτήματος Ως προς το τιθέμενο ζήτημα της αντιμετώπισεως παρομοίων προβλημάτων στο μέλλον, το Τμήμα



εγνωμοδότησε ομοφώνως: α) Ότι επιβάλλεται να θεσπισθεί ρητή διάταξη, με βάση την οποία η άσκηση αντιρρήσεων κατά της Πράξεως του Δασάρχη ενώπιον των Ε.Ε.Δ.Α. ή των, στη θέση αυτών υπεισερχομένων, άλλων συλλογικών οργάνων, κατά τις διατάξεις του Ν. 2664/1998, αναστέλλει την εκτέλεση της πράξεως χαρακτηρισμού μέχρις εκδόσεως αποφάσεως του Β'βάθμιου οργάνου, ώστε να μη γεννάται περί τούτου αμφιβολία β) ότι, άλλως και εν πάση περιπτώσει, επιβάλλεται να ζητείται από τους υποβάλλοντες αντιρρήσεις αναστολή εκτελέσεως της Πράξεως χαρακτηρισμού του Δασάρχη, κατά την προβλεπόμενη από το άρθρο 26 του Ν. 2690/1999 διαδικασία, γ) ότι πρέπει να επιτυγχάνεται η ταχεία και εντός της τασσομένης από το νόμο προθεσμίας εκδίκαση των αντιρρήσεων και η έκδοση αποφάσεων, με τις οποίες θα περαιώνεται σε εύλογο χρόνο ή όλη διαδικασία και θ' αποφεύγεται η διαιώνιση της αβεβαιότητας.

Επίσης δ) Προς πληρέστερη κατοχύρωση των συμφερόντων του Δημοσίου σε παρόμοιες υποθέσεις ευκταίο τυγχάνει να ρυθμισθεί νομοθετικώς και η δυνατότητα προσφυγής ενώπιον του Σ.τ.Ε. με αίτηση ακυρώσεως κατά των αποφάσεων των Δευτεροβάθμιων Ε.Ε.Δ.Α. και από τον Γ.Γ. Περιφέρειας, διότι, σύμφωνα με τα νομολογηθέντα από το Σ.τ.Ε. (Οράτε αποφάσεις υπ' αρ. 1261/1995 Ολ. Αρμ. 49(1995) σελ. 1214 και 1898/1996 Δ.Δίκη 1996 σελ. 842), τούτο δεν είναι σήμερα επιτρεπτό. Αφού, όμως, ο Γ.Γ.Περιφέρειας έχει τη δυνατότητα ν' ακολουθεί την ενδικοφανή διαδικασία, η οποία προηγείται υποχρεωτικώς της ασκήσεως αιτήσεως ακυρώσεως και καθιστά απαράδεκτη τυχόν ασκηθείσα προ της τηρήσεως αυτής αίτηση ακυρώσεως, πρέπει, κατά λογική και νομική ακολουθία, να επιτρέπεται να προσφεύγει, ως και ο ιδιώτης, και ενώπιον του Σ.Τ.Ε. με αίτηση ακυρώσεως κατά της αποφάσεως της Β'βάθμιας Επιτροπής, ή υπό προϋποθέσεις, και της Πρωτοβάθμιας.

#### IV. Απάντηση

Κατά συνέπεια λόγου προς τα προεκτεθέντα, στο μεν πρώτο ερώτημα, κατά την πλειοψηφήσασα γνώμη του Τμήματος, αρμόζει καταφατική απάντηση στο δε δεύτερο ερώτημα, κατά την ομόφωνη γνώμη του Τμήματος, αρμόζει η ανωτέρω στην παρ. ΙΙΙ Β' διατυπωμένη απάντηση.-

ΕΘΕΩΡΗΘΗ  
Αθήνα 28-7-1999  
Ο Προεδρεύων  
ΡΙΖΟΣ ΑΝΤΩΝΑΚΟΠΟΥΛΟΣ  
Αντιπρόεδρος Ν.Σ. Κράτους

Ο Εισηγητής  
  
ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΣ ΜΠΑΚΑΛΗΣ  
Νομικός Σύμβουλος του Κράτους