



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ
ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

Αθήνα, 14/6/2010

Αριθμός Γνωμοδότησης 215/2010
ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ
ΤΜΗΜΑ Ε΄
Συνεδρίαση της 25/5/2010

ΣΥΝΘΕΣΗ:

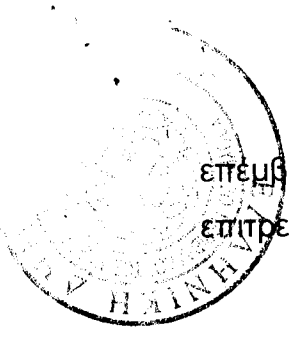
Πρόεδρος: Δημήτριος Αναστασόπουλος, Αντιπρόεδρος Ν.Σ.Κ.

Νομικοί Σύμβουλοι: Ανδρέας Φυτράκης, Ηλίας Δροσογιάννης, Φοίβος Ιατρέλλης, Ιωάννης Χαλκιάς.

Εισηγήτρια: Αφροδίτη Κουτούκη, Πάρεδρος ΝΣΚ.

Αριθμός Ερωτήματος: Αρ. πρωτ. 115270/605/12-2-2010 της Δ/σης Προστασίας Δασών και Φυσικού Περιβάλλοντος – Τμήμα Αλλαγής χρήσης δασικών γαιών του ΥΠΕΚΑ.

Περίληψη ερωτήματος: Εάν δασική έκταση που νομίμως είχε παραχωρηθεί για συγκεκριμένη χρήση ή στην οποία είχαν επιτραπεί νόμιμες επεμβάσεις, πρέπει να κηρυχθεί αναδασωτέα στην περίπτωση που απολέσει τη βλάστησή της λόγω πυρκαγιάς, που επισυνέβη μετά μεν την έκδοση των προβλεπόμενων διοικητικών πράξεων παραχώρησης χρήσης ή έγκρισης για

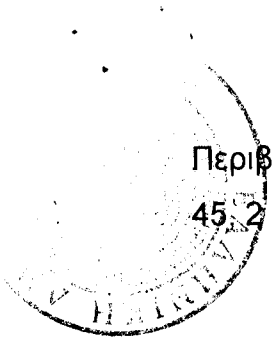


επέμβαση, πριν δε από την έναρξη εργασιών για την υλοποίηση των επιτρεπόμενων επεμβάσεων ή της παραχώρησης χρήσης.

Επί του ερωτήματος αυτού το ΝΣΚ γνωμοδότησε, ομοφώνως, ως εξής:

I. Α) Στη διάταξη του άρθρου 117 §3 του Συντ/τος προβλέπονται τα ακόλουθα: «Δημόσια ή ιδιωτικά δάση και δασικές εκτάσεις που καταστράφηκαν ή καταστρέφονται από πυρκαγιά ή που με άλλο τρόπο αποψιλώθηκαν ή αποψιλώνονται, δεν αποβάλλουν για το λόγο αυτό το χαρακτήρα που είχαν πριν καταστραφούν, κηρύσσονται υποχρεωτικά αναδασωτές και αποκλείεται να διατεθούν για άλλο προορισμό». Σε εκτέλεση της συνταγματικής αυτής διατάξεως έχει εκδοθεί ο ν. 998/1979 «περί προστασίας των δασών και των δασικών εκτάσεων της χώρας, Α' - 289», ο οποίος στο άρθρο 38 παρ. 1 ορίζει ότι: «Κηρύσσονται υποχρεωτικώς ως αναδασωτέα τα δάση και αι δασικά εκτάσεις, ανεξαρτήτως της ειδικωτέρας κατηγορίας αυτών ή της θέσεως εις ην ευρίσκονται, εφ' όσον ταύτα καταστρέφονται ή αποψιλούνται συνεπεία πυρκαϊάς ή παρανόμου υλοτομίας αυτών ...».

Περαιτέρω, το άρθρο 45 του νόμου αυτού, όπως η §1 αυτού αντικαταστάθηκε με την §1 του δέκατου τρίτου άρθρου του ν.1822/1988 (Α' - 272), προβλέπει τις γενικές, ουσιαστικές και διαδικαστικές προϋποθέσεις που επιτρέπουν τις, κατ' εξαίρεση, επεμβάσεις και ορίζει μεταξύ άλλων τα εξής: «1. Στα δάση και τις δασικές εκτάσεις, περί των οποίων το άρθρο 117 παρ. 3 του Συντάγματος, ουδεμία επιτρέπεται επέμβαση προβλεπόμενη από τις διατάξεις του παρόντος ή από άλλη διάταξη, με εξαίρεση τα αναφερόμενα στις διατάξεις του άρθρου 59 του ν.998/1979, όπως αυτό αντικαταστάθηκε με το άρθρο 17 του ν.1734/1987, των παραγράφων 1 και 2 του άρθρου 58 του παρόντος και τα όλως απαραίτητα για την τεχνητή αναδάσωση και την προστασία της βλαστήσεως», ενώ προβλέπεται η έκδοση των σχετικών εγκρίσεων επέμβασης από τον αρμόδιο Υπουργό Αγροτικής Ανάπτυξης ή το Γενικό Γραμματέα της οικείας Περιφέρειας ή τις νομαρχιακές υπηρεσίες



Περιβάλλοντος, σύμφωνα με τις διατάξεις των παραγράφων 10 του άρθρου 45, 2 του άρθρου 58 και 2 του άρθρου 59 του ν.998/79.

Σημειώνεται ότι με ειδικές διατάξεις άλλων νομοθετημάτων προβλέπονται επεμβάσεις σε δάση ή δασικές εκτάσεις (πρβλ. αρθρ. 3 ν.3139/2003, «ρυθμίσεις για τα καζίνα Πάρνηθας και Κέρκυρας και άλλες διατάξεις» - Α' 100, καθώς και άρθρο 1 § 4 ν. 2801/2000 – Α' 46, για την εγκατάσταση κεραιών σε δάση), κατ' εξαίρεση δε, επιτρέπεται και η παραχώρηση κατά χρήση δημοσίων δασών ή δασικών εκτάσεων (πρβλ. άρθρ. 13 ν.1734/1987 «περί βοσκοτόπων» - Α'189). Για την έναρξη δε των εργασιών εκτέλεσης των έργων του άρθρου 3 του ν.3193/2003 προβλέπεται ότι η απόφαση έγκρισης περιβαλλοντικών όρων επέχει άδεια επέμβασης (§4 του άρθρου 3), για την εγκατάσταση κεραιών απαιτείται άδεια του οικείου Νομάρχη (§ 4 άρθρο 1 ν.2801/2000), και οι παραχωρήσεις κατά χρήση δασικών εκτάσεων του άρθρου 13 του ν.1734/1987 γίνονται με κοινή απόφαση των Υπουργών Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων και Τουριστικής Ανάπτυξης (§1β του ως άνω άρθρου 13).

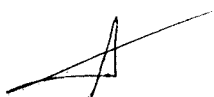
Β) Σύμφωνα με γενική αρχή του διοικητικού δικαίου, οι νόμιμες ευμενείς ατομικές διοικητικές πράξεις από τις οποίες ο διοικούμενος απέκτησε δικαιώματα, δεν ανακαλούνται. Εν προκειμένω, η έννοια του δικαιώματος δεν περιορίζεται στα δικαιώματα που αναγνωρίζονται από το ιδιωτικό ή το διοικητικό δίκαιο, αλλά είναι ευρύτερη και περιλαμβάνει την ωφέλεια την οποία ο διοικούμενος αντλεί από νομικές ή πραγματικές καταστάσεις, η ανατροπή των οποίων είναι αντίθετη προς τις αρχές της χρηστής διοικήσεως και της προστατευομένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου. Κατ' εξαίρεση, επιτρέπεται η ανάκληση νόμιμων ευμενών διοικητικών πράξεων από τις οποίες δεν έχουν απορρεύσει δικαιώματα του διοικουμένου, καθώς και για λόγους γενικότερου δημόσιου συμφέροντος (ΣτΕ 3102/2005), στους οποίους ανήκει, μεταξύ των άλλων, η προστασία των δασών και του περιβάλλοντος.

Δεδομένου ότι η ανάκληση είναι μέτρο επαχθές για το διοικούμενο, η αντίθεση προς το δημόσιο συμφέρον πρέπει να αιτιολογείται ειδικά από τη διοίκηση, η οποία οφείλει να προβεί σε στάθμιση μεταξύ της in concreto

κρίσιμης εκφάνσεως του δημοσίου συμφέροντος και της αρχής της προστατευομένης εμπιστοσύνης, η δε κρίση της αυτή ελέγχεται από τα δικαστήρια (ΣτΕ 3055/1977, ΔΕφΘεσ 1007/2007, Επαμ. Σπηλιωτόπουλου «Εγχειρίδιο Διοικ. Δικαίου, έκδοση 12^η, σελ. 192 επ., Δημ. Σολδάτου «Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας», 2000, σελ. 254 επ., Π. Λαζαράτου «Ανάκληση νόμιμων διοικητικών πράξεων», 1996, σελ. 239).

II. Από τα προεκτεθέντα προκύπτει ότι τα δάση και οι δασικές εκτάσεις υπάγονται, ως φυσικά αγαθά και ανεξάρτητα από την ειδικότερη ονομασία τους ή τη θέση τους σε σχέση με οικιστικές περιοχές, σε ιδιαίτερο προστατευτικό καθεστώς για να διατηρηθεί η χρήση κατά τον περιορισμό τους και να διαφυλαχθεί η οικολογική ισορροπία. Προκειμένου όμως περί δημοσίων δασών και δασικών εκτάσεων παρέχεται η ευχέρεια στον κοινό νομοθέτη να τις παραχωρεί ή να επιτρέπει επεμβάσεις που μεταβάλλουν ή αλλοιώνουν το δασικό χαρακτήρα για την επίτευξη σκοπού δημοσίου συμφέροντος, που ελέγχεται κατά τούτο από τον αρμόδιο δικαστή.

Με το Σύνταγμα του 1975, για πρώτη φορά, υπήχθησαν σε προστατευτικό καθεστώς και οι δασικές εκτάσεις, δημόσιες ή ιδιωτικές, που καταστράφηκαν ή αποψιλώθηκαν από πυρκαγιά, οι οποίες κηρύσσονται αναδασωτέες είτε για την αναδημιουργία προϋπαρχούσης δασικής βλαστήσεως, είτε για τη δάσωση το πρώτον και δη ανεξαρτήτως αν η πράξη κηρύξεως της αναδασώσεως έχει εκδοθεί πριν ή μετά την ισχύ του Συντάγματος. Ειδικότερα, σε περίπτωση καταστροφής ή αποψιλώσεως του δάσους ή της δασικής εκτάσεως από πυρκαϊά ή οποιαδήποτε άλλη αιτία, προερχομένη είτε από ανθρώπινη ενέργεια είτε από φυσικά αίτια, είναι υποχρεωτική η κήρυξη της καταστραφείσης ή αποψιλωθείσης εκτάσεως ως αναδασωτέας και αποκλείεται η διάθεση αυτής για άλλο σκοπό δημοσίου συμφέροντος ακόμη κι αν αυτός δικαιολογούσε κατά νόμο επέμβαση στο δάσος πριν την καταστροφή του. (Ολ ΣτΕ 2778/1988, ΣτΕ 217/1994). Εξ αντιθέτου, συνεπάγεται ότι εάν η διάθεση της δασικής εκτάσεως είχε λάβει χώρα πριν από την καταστροφή ή αποψίλωσή της, είχε δε αυτή (διάθεση) αναπτυχθεί με βάση νόμιμες διοικητικές πράξεις και είχε ολοκληρωθεί πριν την αποψίλωση ή καταστροφή, τότε δεν είναι, κατ' αρχήν, υποχρεωτική η



κήρυξη αυτής ως αναδασωτέας. Το τελευταίο, αν δηλαδή έχει ολοκληρωθεί η διαδικασία διάθεσης της δασικής εκτάσεως με τη χορήγηση των απαραίτητων εγκρίσεων και αδειών για την επέμβαση ή για την παραχώρηση αυτής, είναι κρίσιμο προκειμένου να διαγνωσθεί αν, υπό τις συγκεκριμένες συνθήκες, είναι επιτρεπτή ή όχι, κατά την έννοια των προπαρατεθεισών διατάξεων, η κήρυξη της επίμαχης εκτάσεως ως αναδασωτέας (ΣΤΕ 3280/2008). Περαιτέρω, όμως, ακόμη και αν έχει λάβει χώρα νομίμως και έχει ολοκληρωθεί, υπό την έννοια της εκδόσεως όλων των απαραίτητων διοικητικών πράξεων, η διάθεση της δασικής εκτάσεως, πρέπει να έχει συντελεσθεί και η «υλοποίηση» αυτής, ήτοι, να υπάρχει το πραγματικό γεγονός της μεταβολής της μορφής του δάσους έτσι, ώστε να μην είναι δυνατή η ανατροπή της πραγματικής καταστάσεως που δημιουργήθηκε με νόμιμο τρόπο, να έχουν δε απορρεύσει δικαιώματα του διοικουμένου, η ανατροπή των οποίων θα ήταν τυχόν αντίθετη προς τις αρχές της χρηστής διοίκησης και της προστατευομένης εμπιστοσύνης. Σε κάθε περίπτωση, όμως, η συμμόρφωση της διοικήσεως προς τη συνταγματική επιταγή περί υποχρεωτικής κήρυξης της αναδασώσεως δεν μπορεί να θεμελιώσει παράβαση της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του πολίτη έναντι του κράτους (ΣΤΕ 2517/2009).

Στην περίπτωση, επομένως, που ο διοικούμενος δεν έχει πραγματοποιήσει την επιτρεπόμενη επέμβαση, δεν έχει αλλάξει, επομένως, η μορφή της εκτάσεως ως δασικής, το γεγονός και μόνο της εκδόσεως όλων των διοικητικών πράξεων πριν από την καταστροφή ή αποψίλωση αυτής, δεν απαλλάσσει τη διοίκηση από την υποχρέωση κήρυξής της ως αναδασωτέας, μετά την επισυμβάσα πυρκαγιά, με παράλληλη ανάκληση όλων των διοικητικών πράξεων που έδιναν στο διοικούμενο το δικαίωμα της επεμβάσεως σε δασική έκταση.

Οίκοθεν νοείται ότι η διοίκηση, λαμβανομένου υπόψη του συνταγματικά προστατευομένου αγαθού του δάσους και της συνταγματικής υποχρεώσεως για αναδάσωση, θα προβεί στην ανάκληση των παραπάνω νόμιμων διοικητικών πράξεων παραθέτοντας ειδική αιτιολογία, κατ' επίκληση του γενικότερου δημοσίου συμφέροντος, το οποίο εν προκειμένω είναι να επανακτήσει η καταστραφείσα έκταση τη δασική της μορφή.

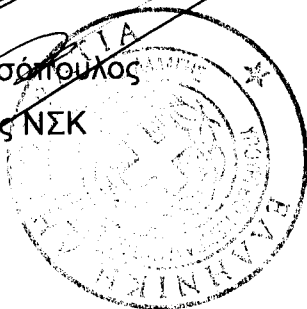
III. Η απάντηση, επομένως, επί του υπό κρίση ερωτήματος είναι θετική.

ΘΕΩΡΗΘΗΚΕ

Αθήνα 15-6-2010

Ο Πρόεδρος του Ε' Τμήματος

Δημ. Αναστασάπουλος
Αντιπρόεδρος ΝΣΚ



Η Εισηγήτρια

Αφρ. Κουτούκη

Πάρεδρος ΝΣΚ

