

ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ
ΤΜΗΜΑ Ε΄

Συνεδρίαση της 20/3/2001

- Σύνθεση : *Πρόεδρος* : Γ. Πουλάκος , Αντιπρόεδρος ΝΣΚ.
Σύμβουλοι : Δ.Λάικας, Η.Παπαδόπουλος, Κ.Μπακάλης,
Φ.Τάτσης, Ν.Κανιούρας.
Εισηγητής : Διονύσιος Ν. Χειμώνας, Πάρεδρος ΝΣΚ.
Ερώτημα : Το υπ' αριθ. πρωτ. 87287/231/29.1.2001 της Δ/σης
Προστασίας Δασών και Φυσ. Περιβάλλοντος του Υπ.
Γεωργίας.
Περίληψη Ερωτήματος : α) Αν είναι δυνατή η εφαρμογή των διατάξεων του
άρθρου 45 του Ν. 2145/93 και ειδικότερα της
παραγράφου 2 αυτού, που προβλέπει την επιβολή
ειδικής αμοιβής σε βάρος του κυρίου, νομέυ ή
κατόχου κατεδαφιστέου κτίσματος που ανεγέρθηκε
μέσα σε δασική ή αναδασοειδή έκταση, στην
περίπτωση που η πράξη κατεδάφισης εκδόθηκε υπό
την ισχύ του Ν. 1892/90, ο οποίος όμως δεν
προέβλεπε την «κύρωση» αυτή.
β) Σε αρνητική περίπτωση και εφόσον οι σχετικές
πράξεις έχουν επικυρωθεί με δικαστικές αποφάσεις,
με ποιά διαδικασία θα διαγραφεί το ποσό που
καταλογίσθηκε ή θα επιστραφεί, εφόσον
καταβλήθηκε.

.....

Επί του παραπάνω ερωτήματος το Ε΄ Τμήμα του ΝΣΚ γνωμοδότησε
ομοφώνως ως ακολούθως :

I. Α. Το άρθρο 114 του Ν. 1892/31.7.1990 (ΦΕΚ Α' 101), όπως έχει τροποποιηθεί από τις παραγράφους 1 και 2 του άρθρου 45 Ν. 2145/28.5.1993 (ΦΕΚ Α' 88), ορίζει, μεταξύ των άλλων, τα εξής :

Άρθρο 114. «1. Απαγορεύεται η ανέγερση οικοδομών, κτισμάτων και πάσης φύσεως εγκαταστάσεων εντός δημόσιων ή ιδιωτικών δασών ή δασικών ή αναδασωτέων εκτάσεων, που καταστράφηκαν ή καταστρέφονται από πυρκαγιά, εξαιρέσει των υπό του άρθρ. 45 του νομ. 998/1979 προβλεπόμενων περιπτώσεων.

Οι παραβάτες τιμωρούνται με φυλάκιση τουλάχιστο δύο ετών και χρηματική ποινή από πεντακόσιες χιλιάδες μέχρι πέντε εκατομμύρια δραχμές.

Μετατροπή ή αναστολή της ποινής δεν επιτρέπεται.

Η έφεση δεν αναστέλλει την εκτέλεση της απόφασης.

2. Ανεγερθείσες ή ανεγειρόμενες οικοδομές, κτίσματα και πάσης φύσεως εγκαταστάσεις στις ανωτέρω εκτάσεις κατεδαφίζονται υποχρεωτικά κατόπιν αποφάσεως του οικείου νομάρχη από την τεχνική υπηρεσία της νομαρχίας με τη συνδρομή της δασικής υπηρεσίας.

3. Η απόφαση περί κατεδαφίσεως εκδίδεται μετά από κλήτευση προ 2 τουλάχιστον εργασίμων ημερών, του φερόμενου ως κυρίου ή νομέα ή κατόχου ή του εργολάβου της οικοδομής, του κτίομαιως ή της εγκαταστάσεως. Η κλήτευση αυτή ενεργείται κατά τις διατάξεις του Κώδικα Φορολογικής Δικονομίας. Αν τα παραπάνω μέρη είναι άγνωστα ή άγνωστης διαμονής, η κλήση τοιχοκολλάται στην είσοδο του κτίσματος.

Κατά της αποφάσεως του νομάρχη περί κατεδαφίσεως επιτρέπεται προσφυγή ενώπιον του προέδρου του διοικητικού πρωτοδικείου της τοποθεσίας του ακινήτου, εντός 5 ημερών από την κοινοποίησή της στον προσφεύγοντα ή από την τοιχοκόλλησή της στο κτίσμα.

Η προθεσμία και η άσκηση της προσφυγής δεν αναστέλλουν την εκτέλεση της αποφάσεως του νομάρχη. Δύναται όμως ο ενδιαφερόμενος να ζητήσει, εντός της ίδιας πενήτημερης προθεσμίας, από το μονομελές διοικητικό πρωτοδικείο την αναστολή της εκτελέσεως της αποφάσεως, εφόσον έχει ασκήσει προσφυγή.....

Η προσφυγή συζητείται υποχρεωτικά εντός 60 ημερών από την κατάθεσή της και η οριστική απόφαση εκδίδεται εντός 15 ημερών από τη συζήτηση και σε κάθε περίπτωση εντός 75 ημερών από την κατάθεση της προσφυγής. Η απόφαση κοινοποιείται με επιμέλεια της γραμματείας του δικαστηρίου εντός 10 ημερών από τη δημοσίευσή της στους διαδίκους, στον οικείο δασάρχη και στον Υπουργό

Οικονομικών, εφαρμοζόμενου αναλόγως και για την κοινοποίηση αυτήν του πρώτου εδαφίου της παρούσας παραγράφου.

Οι επί της αιτήσεως αναστολής και επί της προσφυγής αποφάσεις δεν υπόκεινται σε ένδικα μέσα...

5. Από της κλητεύσεως και μέχρι την κατεδάφιση ο κύριος, ο νομέας ή ο κάτοχος υποχρεούνται, εις ολόκληρον έκαστος, στην καταβολή ειδικής αποζημιώσεως που επιβάλλεται με πρωτόκολλα του οικείου δασάρχη, από τα οποία το πρώτο εκδίδεται και κοινοποιείται εφαρμοζομένης αναλόγως και της παρ.3 του παρόντος άρθρου, εντός 10 ημερών από την κοινοποίηση στο δασάρχη της δικαστικής αποφάσεως της παρ. 3. Της υποχρεώσεως αυτής απαλλάσσονται οι παραπάνω, προκειμένου περί οικοδομών, κτισμάτων ή εγκαταστάσεων εντός των δημοσίων δασών ή εκτάσεων της παρ.1 του παρόντος άρθρου, εφόσον αυτά παραδοθούν οικειοθελώς στο Δημόσιο προς κατεδάφιση με τη σύνταξη από το δασάρχη πρωτοκόλλου παραδόσεως και παραλαβής.

Κατά των πρωτοκόλλων επιβολής αποζημιώσεως, τα οποία εκδίδονται ανά τρίμηνο μέχρι την κατεδάφιση ή την ως άνω οικειοθελή παράδοση, χωρεί προσφυγή εντός 5 ημερών από την κοινοποίησή τους, ενώπιον του μονομελούς διοικητικού πρωτοδικείου της τοποθεσίας του ακινήτου. Είναι απαράδεκτοι οι λόγοι προσφυγής κατά το μέρος που καλύπτονται από την απόφαση επί της προσφυγής κατά της πράξεως του νομάρχη περί κατεδαφίσεως, ως και εκείνοι που δεν αποδεικνύονται αμέσως. Η απόφαση αυτή του δικαστηρίου δεν υπόκειται σε ένδικα μέσα.

Τα ποσά των αποζημιώσεων που καθίστανται οριστικά, είτε γιατί δεν ασκήθηκε προσφυγή, είτε γιατί η ασκηθείσα απορρίφθηκε εν όλω ή εν μέρει, βεβαιώνονται στις αρμόδιες Δ.Ο.Υ., εισπράττονται κατά τις διατάξεις του Κ.Ε.Δ.Ε. (Ν.Δ. 356/1974) και αποδίδονται ως έσοδο στο Κεντρικό Ταμείο Γεωργίας, Κτηνοτροφίας και Δασών.

Το ύψος της αποζημιώσεως ανά τετραγωνικό μέτρο κτίσματος και ανά ημέρα διατηρήσεως αυτού ορίζεται σε 200 δραχ. Με αποφάσεις του Υπουργού Γεωργίας μπορεί να αναπροσαρμόζεται το ύψος της αποζημιώσεως και να ρυθμίζεται κάθε αναγκαία λεπτομέρεια εφαρμογής της παραγράφου αυτής.

Κατά τα λοιπά εφαρμόζονται ευθέως ή αναλόγως οι διατάξεις του Κώδικα Φορολογικής Δικονομίας.

Η υποχρέωση προς καταβολή της παραπάνω ειδικής αποζημίωσης επί πράξεων κατεδαφίσεως, που έχουν ήδη εκδοθεί, αρχίζει μετά ένα μήνα από τη δημοσίευση του παρόντος στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως».

Β. Το άρθρο 2 ΑΚ ορίζει , ότι «ο νόμος ορίζει για το μέλλον, δεν έχει αναδρομική δύναμη και».

II. Α.: Είναι ευνόητο και χωρίς τη διάταξη του άρθρου 2 ΑΚ που εκφράζει την γενικότερη αρχή του δικαίου της μη αναδρομικότητας των νόμων, ότι ο νόμος εφαρμόζεται επί των σχέσεων και γεγονότων εκείνων που δημιουργούνται μετά την έναρξη της ισχύος του. Ζήτημα, όμως, τίθεται για το τι θα συμβεί ως προς τις ήδη προ της εισαγωγής του νέου νόμου διαμορφωθείσες έννομες σχέσεις ή εκείνες οι οποίες, υφιστάμενες ήδη προ της εισαγωγής του νέου δικαίου, εξακολουθούν να αναπτύσσουν αποτελέσματα και μετά ταύτα. Όταν οι διατάξεις του νέου νόμου εκτός από τις σχέσεις του μέλλοντος διέπουν και εκείνες που δημιουργήθηκαν στο παρελθόν ομιλούμε περί αναδρομικής δύναμης του νόμου, ενώ, αντίστροφα, όταν τα μεταγενέστερα του νέου νόμου αναπτυσσόμενα έννομα αποτελέσματα των σχέσεων που γεννήθηκαν προ της νέας ρύθμισης διέπονται από τον προϊσχύσαντα νόμο, έχουμε επιβίωση του προγενεστέρου δικαίου, που οφείλεται, συνήθως, σε ρητή επιταγή του νόμου περιλαμβανομένη στις μεταβατικές διατάξεις του νέου νόμου.

Περαιτέρω γνησία αναδρομή έχουμε, όταν ο νέος νόμος διέπει και τα κατά το παρελθόν υπό το καθεστώς του προγενεστέρου δικαίου πλήρως ήδη τελειωθέντα νομικά αποτελέσματα, ενώ μη γνησία αναδρομή έχουμε, όταν η εφαρμογή του νέου νόμου θα αφορά εκείνα μόνο τα εκ των προϋφισταμένων αυτού σχέσεων αναπτυσσόμενα νομικά αποτελέσματα, τα οποία παράγονται από της ισχύος του νέου νόμου και εφεξής.

Η αρχή της μη αναδρομικής εφαρμογής του νόμου αποσκοπεί (εν ελλείψει ρητής περί του αντιθέτου διατάξεως ή σιωπηράς αναδρομής) να αποτρέψει την γνησία αναδρομή. Δεν παρεμποδίζεται αντιθέτως εκ της ως άνω αρχής η εφαρμογή του νέου νόμου επί των εφεξής εννόμων αποτελεσμάτων των σχέσεων εκείνων, οι οποίες εδημιουργήθησαν εις το παρελθόν υπό το κράτος του προγενεστέρου δικαίου. (Περί των ανωτέρω βλ. Γεν. Αρχαί Αστ. Κώδικα Σημαντήρα σελ. 82 επ.).

Η αρχή της μη αναδρομικότητας των νόμων δεν κέκτηται αυξημένη τυπική δύναμη και συνεπώς δεν δεσμεύει τον νομοθέτη, να προσδώσει στον νόμο

αναδρομική δύναμη, να ορίσει δηλαδή ότι οι διατάξεις του θα διέπουν και τις ήδη υπό το κράτος του προγενεστέρου δικαίου παραχθείσες σχέσεις, με την επιφύλαξη βεβαίως α) των περιορισμών που απορρέουν από το Σύνταγμα (άρθρα 7 παρ.1, 77 παρ.2 και 78 παρ.2) β) της μη ανατροπής των υπό του παλαιού νόμου κτηθέντων και προστατευομένων από το Σύνταγμα δικαιωμάτων ως π.χ. η κυριότης κατ' άρθρ. 17 Συντ. γ) της μη μεταβολής ιεραρχικών δικαιοδικών αποφάσεων εις ατομικώς ορισμένη υπόθεση, ενώ επί εκκρεμών σε δεύτερο βαθμό υποθέσεων δέον η αναδρομή να προβλέπεται ειδικώς για τις συγκεκριμένες υποθέσεις, πρβλ. ΑΠ 330/69 ΝοΒ 17,1184,692/72 ΝοΒ 21, 163 δ) της μη ανατροπής σχέσεων τερματισθεισών δια συμβιβασμού, καταβολής, αναγνώρισεως ή παραιτήσεως. Δια να θεωρηθεί πάντως ο νόμος ότι έχει αναδρομική δύναμη πρέπει τούτο να συνάγεται είτε εκ ρητής διατάξεως είτε σιωπηρώς εκ του όλου περιεχομένου αυτού, οπωσδήποτε όμως σαφώς (Ερμηνεία ΑΚ Σταθοπ.-Γεωργ. υπό άρθρ.2, ΑΠ 105/60 ΝοΒ 8, 640).

Περαιτέρω γίνεται δεκτό, ότι η αναδρομική ισχύς τυπικού νόμου που θεσπίζει δυσμενή για τους διοικούμενους διοικητικά μέτρα ή ποινές, δεν κωλύεται από καμία διάταξη του Συντάγματος, εφόσον η αναδρομική αυτή ρύθμιση λαμβάνει χώρα βάσει γενικών κανόνων και δικαιολογείται από λόγους δημοσίου συμφέροντος (όπως είναι βέβαια και η προστασία του δασικού πλούτου της χώρας). Μόνο, ως προελέχθη, των ποινικών και ψευδοερμηνευτικών νόμων απαγορεύεται η αναδρομικότητα και εν μέρει των φορολογικών (βλ. ΣτΕ 2192/82, 2947/87, 268/93). Σε κάθε πάντως περίπτωση, ο νόμος, όταν δεν έχει αναδρομική δύναμη δεν κωλύεται από της ενάρξεως της ισχύος του να καταλαμβάνει και ρυθμίζει για το μέλλον ^{της} εφεξής συνέπειες παρωχημένων γεγονότων ή υφιστάμενες ήδη έννομες σχέσεις (βλ. ΣτΕ 183/86 Ολομ., Στασινόπουλος Δικ.Διοικ. Πράξεων παρ. 46 IV σελ. 366, Προέδρου Διοικ. Πρωτ. Ρόδου 4.1994 ΕΔΚΑ τόμος ΛΣΤ, 503).

Β. α) Προκειμένου περί διοικητικών πράξεων είναι δεδομένη η γενική αρχή του Διοικ. Δικαίου σύμφωνα με την οποία η νομιμότητα και το κύρος των κρίνεται κατά το νομικό και πραγματικό καθεστώς του χρόνου εκδόσεώς των (Πορισμ. Νομ. ΣτΕ 1929-59 σελ. 160 επ ΣτΕ 770/79, 19/82, 1408/82).

β) Κατά κανόνα οι διοικητικές πράξεις ισχύουν από της εκδόσεώς των και δεν έχουν αναδρομική δύναμη. Δεν εφαρμόζονται, συνεπώς, επί σχέσεων δημιουργηθεισών προ της εκδόσεώς των. Η αρχή αυτή ισχύει τόσον επί ατομικών όσον και επί κανονιστικών

πράξεων, δικαιολογείται δε εκ του ότι η αρμοδιότητα του διοικ. οργάνου δέον ν' ασκείται ενόψει της παρούσης εκάστοτε νομικής και πραγματικής καταστάσεως. Από την αρχή όμως αυτή αναγνωρίζονται στη νομολογία οι παρακάτω εξαιρέσεις : α) ~~Επί~~ ~~υπάρξεως~~ ειδικής διατάξεως νόμου που ορίζει, ~~ότι η διοικητική πράξη~~ ανατρέχει σε χρόνο προγενέστερο της εκδόσεώς της. Αλλ' εκ μόνου του γεγονότος, ότι ο νόμος έχει αναδρομική δύναμη, δεν συνάγεται αναγκαιώς και βούληση του νομοθέτου, ότι και η κατ' εξουσιοδότηση αυτού εκδιδόμενη διοικητική πράξη ενέχει ρύθμιση αναδρομική, β) ~~Επί~~ συμμορφώσεως της Διοικήσεως σε απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας, οπότε προσδίδεται αναδρομική ισχύς στις για τη συμμόρφωση αυτή εκδιδόμενες διοικητικές πράξεις, καθύπου αυτώ αποτελεί αναγκαία συνέπεια του δεδicasμένου, το οποίον παρακολουθεί τις ακυρωτικές αποφάσεις, γ) ~~Επί~~ ακυρώσεως διοικητικής πράξεως από το Συμβούλιο της Επικρατείας για λόγους τυπικούς, και δ) επί ανακλήσεως παρανόμων διοικητικών πράξεων, οπότε αναγνωρίζεται επίσης αναδρομική δύναμη στην ανακλητική πράξη. (Πορίσματα Νομολ. ΣτΕ 1929-59 σελ. 197).

III. Από το τελευταίο εδάφιο της παρ.5 του άρθρου 114 του Ν. 1892/90, όπως αυτό έχει αντικατασταθεί από την παρ. 2 του άρθρου 45 Ν. 2145/93, που ορίζει, ότι «η υποχρέωση προς καταβολή της παραπάνω ειδικής αποζημιώσεως επί πράξεων κατεδαφίσεως, που έχουν ήδη εκδοθεί, αρχίζει μετά ένα μήνα από τη δημοσίευση του παρόντος στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως» σε συνδυασμό με την εισηγητική έκθεση του Ν. 2145/93 που αναφέρει, μεταξύ των άλλων, ότι «η ίδια αποζημίωση επιβάλλεται και στις ήδη εκκρεμείς υποθέσεις, ως προς τις οποίες προβλέπεται χρονικό διάστημα ενός μηνός από τη δημοσίευση του νόμου προς εκούσια συμμόρφωση των αυθαιρετούντων» συνάγεται ότι εσκοπήθη να δοθεί από το νομοθέτη αναδρομική δύναμη στη σχετική ρύθμιση, ώστε, εάν οι αυθαιρετούντες, κατά των οποίων έχει ήδη εκδοθεί πράξη κατεδαφίσεως, δεν συμμορφωθούν εκούσια εντός μηνός από τη δημοσίευση του Ν. 2145/93, να υποχρεούνται σε καταβολή ειδικής αποζημιώσεως.

Όμως από την προαναφερθείσα διάταξη του τελευταίου εδαφίου της παρ.2 του άρθρου 45 Ν. 2145/93 σε συνδυασμό με την υποχρέωση που έχει η Διοίκηση να εκδίδει το πρώτο πρωτόκολλο εντός 10 ημερών από την κοινοποίηση της δικαστικής απόφασης που κρίνει το κτίσμα κατεδαφιστέο (σύμφωνα με την αρχή της επικαιρότητας που πρέπει να διέπει τη δράση της -ΣτΕ 716/98 ΕλλΔικ 40.900)

συνάγεται , ότι ο νομοθέτης δεν ήθελε να προσδώσει γνησία αναδρομική δύναμη στη διάταξη αυτή, ώστε η υποχρέωση προς καταβολή της ειδικής αποζημίωσης να ανάγεται και στο πριν από την ισχύ του Ν. 2145/93 σε χρονικό διάστημα εκκρεμών υποθέσεων, γιατί, στην περίπτωση αυτή, θα όριζε αυτό ρητά και με σαφήνεια, χωρίς να θέτει χρονικούς περιορισμούς. Επιπρόσθετα , η αντίθετη άποψη προσκρούει και στην αρχή της μη αναδρομικότητας των διατάξεων που επιβάλλουν κυρώσεις (ΣτΕ Ολ 542/99 ΕΔΔΔ 1999,366).

Αντιθέτως, δεν τίθεται ζήτημα νομιμότητας, εφόσον τα γεγονότα (ανέγερση κτίσματος σε δασική ή αναδασωτέα έκταση) που σχετίζονται με την επιβολή των υπό του Ν. 1892/90 προβλεπομένων διοικητικών κυρώσεων, εστω και αν είχαν συμβεί πριν από την ισχύ του Ν. 2145/93, δεν είχαν προκαλέσει ακόμη τις προβλεπόμενες έννομες συνέπειες (πράξη κατεδάφισης) ή, κατά μείζονα λόγο, δεν είχαν αυτές ολοκληρωθεί ή, εν πάση περιπτώσει, ολοκληρωθείσες (ενδεχομένως και τελεσιδικώς κριθείσες με δικαστική απόφαση) εξακολουθούν και υπό το νέο νομικό καθεστώς (Ν. 2145/93) να επιφέρουν σε βάρος των μη εκουσίως συμμορφωθέντων αυθαιρετούντων, έννομες συνέπειες (υποχρέωση τριμηνιαίας αποζημίωσης μέχρι την κατεδάφιση του αυθαιρέτου).

Στην περίπτωση αυτή η πράξη επιβολής ειδικής αποζημίωσης, ελεγχόμενη από την άποψη επικαιρότητας της ασκήσεώς της, μπορεί να συμπεριλάβει και τις παραβάσεις αυτές, χωρίς να τίθεται θέμα ανεπίτευξης αναδρομής ή παράβασης της προαναφερθείσας γενικής αρχής του Διοικ. Δικαίου σύμφωνα με την οποία η νομιμότητα και το κύρος των διοικητικών πράξεων κρίνεται κατά το νομικό και πραγματικό καθεστώς του χρόνου εκδόσεώς των.

IV. Ως προς το δεύτερο σκέλος του ερωτήματος λεκτέα τα εξής :

Επειδή η μη υποκειμένη σε ένδικα μέσα, κατά τις ως άνω διατάξεις, δικαστική απόφαση που απορρίπτει την προσφυγή και επικυρώνει το αναγόμενο σε προγενέστερο της ισχύος του Ν.2145/93 χρονικό διάστημα πρωτόκολλο ειδικής αποζημίωσης, παράγει δεδικασμένο, που δεσμεύει τα διάδικα μέρη, δεν τίθεται ως εκ τούτου ζήτημα διαγραφής ή επιστροφής των ποσών που έχουν καταλογισθεί με αμετάκλητη πλέον απόφαση.

V. Κατ' ακολουθία των ανωτέρω στα ως άνω ερωτήματα προσήκει θετική μεν απάντηση **στο** πρώτο αυτών, ήτοι ότι είναι νόμιμη η επιβολή της προκειμένης ειδικής

αποζημίωσης και όταν η πράξη κατεδάφισης εκδόθηκε πριν από το ν. 2145/93, μόνον όμως εφόσον εξακολούθησε να υπάρχει η σχετική παράνομη κατάσταση και μετά την ισχύ του νόμου αυτού, ως προς το δεύτερο δε ερώτημα θα πρέπει να γίνει δεκτό ότι η Διοίκηση δεν υποχρεούται να διαγράψει τα καταλογισθέντα, με σχετικά πρωτόκολλα ειδικής αποζημίωσης, ποσά, που ανάγονται σε προ της ισχύος του ν. 2145/1993 χρονικό διάστημα, εφόσον πλέον αυτά έχουν επικυρωθεί με αμετάκλητες δικαστικές αποφάσεις .

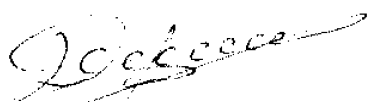
ΕΘΕΩΡΗΘΗ

Αθήνα 30-4-2001

Ο Πρόεδρος του Τμήματος


Γεώργιος Πουλάκος
Αντιπρόεδρος ΝΣΚ

Ο Εισηγητής


Διονύσιος Ν. Χειμόνας
Πάρεδρος ΝΣΚ

