

**ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ  
ΥΠΟΥΡΓΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ  
ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒ.ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ**

Αριθμός Γνωμοδοτήσεως 19/2000

**Το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους**

**Τμήμα Δ'**

**Συνεδρίαση της 19.1.2000**

**Σύνθεση**

**Προεδρεύων:** Κων/νος Βολτής Αντιπρόεδρος Ν.Σ.Κ.


**Νομικοί Σύμβουλοι:** Θ. Ρεντζεπέρης, Γ. Κατράνης, Ν. Μαυρίκας, Χρ.  
Θωμόπουλος, Σπ. Δελλαπόρτας,  
Σ.Παπαγεωργακόπουλος, Δ. Αναστασόπουλος,  
Ν.Αντωνίου.

**Εισηγητής:** Κων. Χαραλαμπίδης Πάρεδρος Ν.Σ.Κ.

**Αρ. Ερωτήματος.** 27078/8833/4.11.1999 της Δ/σης Πολεοδομικού  
Σχεδιασμού του ΥΠΕ.ΧΩ.ΔΕ.

**Περίληψη Ερωτήματος.** Εαν έκταση 1.200 στρεμμάτων,

φερομένη ως ανήκουσα σε οικοδομικό συνεταιρισμό και  
υπαχθείσα σε σχέδιο πόλεως με απόφαση του Νομάρχη  
Αργολίδας του έτους 1968 περιορισθείσα δε σε 337  
στρέμματα με αμετάκλητη δικαστική απόφαση

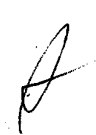


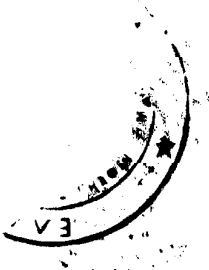
... μπορεί, μετ'ανάκληση ή τροποποίηση του άνω σχεδίου, να υπαχθεί σε νέο σχέδιο πόλεως, ενόψει του ότι τα 120 περίπου στρέμματα αυτής είναι αναγνωρισμένα ως ιδιωτική δασική έκταση.

Επί του παραπάνω ερωτήματος το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (τμήμα Δ') εγνωμοδότησε ως ακολούθως:

1. Από τα στοιχεία του φακέλλου του Ερωτήματος προκύπτουν τα εξής:

Ο Οικοδομικός Συνεταιρισμός «Η ΑΤΤΙΚΗ Ε.Π.Ε.» αγόρασε, κατά την περίοδο 1965-1968, με σειρά συμβολαίων νόμιμα μεταγεγραμμένων ευρύτερη ενιαία έκταση στην περιοχή Αγίου Νικολάου Νέας Επιδαύρου Αργολίδας, συνολικής επιφανείας 1.198 στρεμμάτων. Η παραπάνω έκταση εντάχθηκε σε ρυμοτομικό σχέδιο το οποίο περιείχε, επίσης, όρους και περιορισμούς δόμησης, με την με αριθ. 17551/18.7.1968 απόφαση του Νομάρχη Αργολίδας, που δημοσιεύτηκε στο Φ.Ε.Κ. (Τεύχος Δ) 152/22.8.1968. Στη συνέχεια, με την απόφαση 298077/5310/18.12.1968 του Υπουργού Γεωργίας, η παραπάνω έκταση θεωρήθηκε στο σύνολο της ως ιδιωτική αλλά ακολούθως, με την με αριθ. 17305/1484/16.5.70 τροποποιητική απόφαση του αυτού Υπουργού το μεγαλύτερο τμήμα της ως άνω εκτάσεως θεωρήθηκε ως δημόσια δασική έκταση και έτσι η ιδιοκτησία του συνεταιρισμού περιορίστηκε σε 119 στρέμματα, που χαρακτηρίστηκαν ως ιδιωτική δασική έκταση και 200 στρέμματα, που χαρακτηρίστηκαν ως ελαιοστάσια και γεωργοδενδροκομικώς καλλιεργούμενες εκτάσεις. Η τελευταία αυτή απόφαση προκάλεσε την έγερση (1.9.1973) αναγνωριστικής περί κυριότητας αγωγής του Συνεταιρισμού κατά του Ελληνικού Δημοσίου, επί της οποίας εκδόθηκε τελικά η 163/1982 απόφαση του Εφετείου Ναυπλίου που έκρινε ότι ο Συνεταιρισμός είναι κύριος 18 επί πλέον στρεμμάτων (ελαιοδένδρων) των όσων του είχαν αναγνωριστεί με τη δεύτερη, ως άνω, απόφαση του Υπουργού Γεωργίας.






Σήμερα ο Συνεταιρισμός, κατά δήλωσή του, έχει περιορίσει κατ'αρχήν τις απαιτήσεις του σε. α. 119 στρέμματα, χαρακτηρισμένα ως ιδιωτική δασική έκταση, β. 200 στρέμματα, τα οποία θεωρούνται ελαιοστάσια και γεωργοδενδροκομικώς καλλιεργούμενες εκτάσεις και γ. 18 στρέμματα, που του επιδίκασε επιπλέον των παραπάνω, η με αριθ. 163/1982 αμετάκλητη απόφαση του Εφετείου Ναυπλίου και με βάση αυτό το ιδιοκτησιακό δεδομένο απηύθυνε προς το Υ.ΠΕ.ΧΩ.ΔΕ. το με αριθ. πρωτ. 21/2.4.97 έγγραφο του με αίτημα είτε την αυτοτελή εφαρμογή του εγκεκριμένου ρυμοτομικού σχεδίου σε ολόκληρη την έκταση, είτε την τροποποίηση του στα εδάφη επί των οποίων του έχει αναγνωριστεί δικαίωμα κυριότητας.

Επί του πιο πάνω αιτήματος το Υ.ΠΕ.ΧΩ.ΔΕ. (Δ/ση Πολεοδομικού Σχεδιασμού) απάντησε με το αριθ. πρωτ. 10178/3651/20.7.97 έγγραφό του υποδεικνύοντας. α) τη μερική ανάκληση του εγκεκριμένου ρυμοτομικού σχεδίου στα τμήματα που δεν ανήκουν στην ιδιοκτησία του Οικοδομικού Συνεταιρισμού και β) την αναπροσαρμογή του υπολοίπου σχεδίου στα ανήκοντα κατά κυριότητα στον συνεταιρισμό εδάφη, κατόπιν όμως προηγούμενης βεβαίωσης του Υπουργείου Γεωργίας.

Επί της παραπάνω υπόδειξης του Υ.ΠΕ.ΧΩ.ΔΕ. το Υπουργείο Γεωργίας (Δ/ση Προστασίας Δασών και Φυσ. Περιβάλλοντος) με το αριθ. πρωτ. 86971/6705/22.10.97 έγγραφό του, δήλωσε ότι συμφωνεί στην μερική ανάκληση του υπάρχοντος ρυμοτομικού, στα τμήματα που δεν ανήκουν στην ιδιοκτησία του Συνεταιρισμού αλλά του Δημοσίου και στην αναπροσαρμογή του σχεδίου ως προς τη λοιπή έκταση, συμπεριλαμβανομένων και των κατά τον χρόνο ένταξης ιδιωτικών δασικού χαρακτήρα εκτάσεων, «εφόσον όμως το Υ.ΠΕ.ΧΩ.ΔΕ., με τη Νομική του Διεύθυνση, κρίνει ότι δεν βαρύνεται το υπάρχον σχέδιο με ακυρότητα στα πλαίσια του άρθρου 9 του Ν.999/79».

2. Σύμφωνα με το άρθ. 2 παρ. 1 Ν.998/79 (ΦΕΚ 289<sup>Α'</sup>) «Τα δάση και αι δασικά εν γένει εκτάσεις συνιστούν εθνικόν κεφάλαιον η δε προστασία των






αποτελεί υποχρέωσιν τόσο των κρατικών οργάνων ..... όσο και των πολιτών» ενώ κατά το άρθ. 3 παρ. 6 του αυτού Ν.998/79, «Δεν υπάγονται εις τας διατάξεις του παρόντος νόμου (του περί προστασίας των δασών)..... ε) αι περιοχαί δια τας οποίας υφίστανται εγκεκριμένα έγκυρα σχέδια πόλεως ή καταλαμβάνονται υπό οικισμών προϋφισταμένων του έτους 1923 ή πρόκειται περί οικοδομησίμων εκτάσεων των οικιστικών περιοχών του Ν.947/1979.....».

Εξάλλου κατά την παρ. 2 του άρθ. 49 του αυτού νόμου, δεν επιτρέπεται καταρχήν η επέκταση σχεδίου πόλεως ή οικισμού προ του 1923 ή η ένταξη περιοχής μέσα σε δημόσιο δάσος ή δασική έκταση καθώς και η παραχώρηση δημοσίου δάσους ή δασικής έκτασης για τη δημιουργία ή επέκταση πόλεων, οικισμών ή οικιστικών περιοχών. Η διάταξη αυτή αντικαταστάθηκε με το άρθρ. 13 παρ. 2 Ν.1734/87, που κατέστησε δυνατή την παραχώρηση αυτή, πλην η ρύθμιση αυτή κρίθηκε ως αντικειμένη στο άρθ. 24 του Συντάγματος (γνωμ. Ν.Σ.Κ. 873/91).

Περαιτέρω το άρθ. 9 παρ. 1 Ν.999/79 (ΦΕΚ 293 Α'), ορίζει ότι «Διατάγματα μη προσυπογραφέντα υπό του Υπουργού Γεωργίας, ή αποφάσεις Νομαρχών ληφθείσαι άνευ συγκαταθέσεως της αρμοδίας Δασικής Αρχής, εφ'όσον εξεδόθησαν μέχρις 20 Απριλίου 1967 δι'ών υπήχθησαν εις ρυμοτομικά σχέδια Πόλεων ή Κωμών, δάση και εν γένει δασικά εκτάσεις θεωρούνται έγκυρα, εκτός εάν τα Διατάγματα ταύτα ή αι αποφάσεις αύται ηκυρώθησαν ή είναι άκυρα εξ ετέρου λόγου. Τυχόν δικαιώματα του Δημοσίου επί των ως άνω δασών και δασικών εκτάσεων εν γένει, δεν θίγονται δια του παρόντος».

Τέλος το άρθ. 18 Π.Δ. 93/87 περί οικοδομικών συνεταιρισμών, ορίζει ότι. «α. Η συνολική έκταση ιδιοκτησίας οικοδομικού συνεταιρισμού ή οικοδομικού οργανισμού που πολεοδομείται, καθορίζεται ανάλογα με τα εδαφοπονικά, μορφολογικά χαρακτηριστικά της έκτασης, τις στεγαστικές ανάγκες, τον αριθμό των μελών και τον τρόπο της οικιστικής ανάπτυξης. β. Σε περίπτωση που τμήμα της συνολικής έκτασης δεν πολεοδομείται παραμένει στην ιδιοκτησία του







οικοδομικού συνεταιρισμού.....» ενώ το άρθ. 23 αυτού ορίζει ότι. «1. Σε περίπτωση που η έκταση οικοδομικού συνεταιρισμού ή οικοδομικού οργανισμού διέπεται από ίδιο νομικό καθεστώς (π.χ. δασική, εποικιστική νομοθεσία, ειδικές ζώνες προστασίας, κ.λ.π.) εξακολουθούν να ισχύουν οι ειδικές διατάξεις.....». Από το συνδυασμό των παραπάνω διατάξεων, ερμηνευομένων κατά το σκοπό και την αλληλουχία αυτών, στο πνεύμα των άρθρων 24, ΙΙΙ παρ. 1 και 117 παρ. 3 και 6 του Συντάγματος του 1975/86 και υπό τα δεδομένα της συναφούς νομολογίας συνάγονται τα ακόλουθα:

- Η αλλαγή της μορφής εκμεταλλεύσεως δασικής εκτάσεως σε οικιστική αποκλείεται από τη διάταξη του άρθ. 24 του Συντάγματος ενώ η για άλλους λόγους, κατ'εξάιρεση εκ δημοσίου συμφέροντος (π.χ. γεωργία), μεταβολή αναφέρεται μόνο στα δημόσια δάση, αποκλειομένη στα ιδιωτικά. (ΣΕ Ολ. 89/1981, 2453/82). Περαιτέρω οι διατάξεις περί προστασίας του περιβάλλοντος κατισχύουν, ως εκ της φύσεώς των, των προστατευτικών της ιδιοκτησίας διατάξεων του άρθ. 17 Σ. (1525-41/81, 1239/82 κ.ά.), ως εκ τούτου η συνταγματική προστασία των δασών χωρεί άνευ χρονικών περιορισμών και άνευ σεβασμού πραγματικών καταστάσεων δημιουργηθεισών προ του Συντάγματος (βλ. ΣΕ 2453/82 κ.ά.) είναι δε ανακλητέο ακόμη και παραχωρητήριο προς οικοδομικό συνεταιρισμό δασικής εκτάσεως, εφόσον μέχρις επελεύσεως του Συντάγματος, η οικοδόμηση δεν είχε πραγματοποιηθεί (βλ. ΣΕ 4884/87).

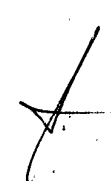
Εξάλλου ο Ν.999/79 (Α 293) περί χαρακτηρισμού ως εγκύρων, καίτοι άνευ υπογραφής του Υπουργού Γεωργίας, ρυμοτομικών σχεδίων περιλαμβανόντων δάση έχει κριθεί αντισυνταγματικός η δε νομοθετική κύρωση διατάγματος που ρυμοτομεί δάσος καταργήθηκε με το άρθ. 111 του Συντάγματος 1975 (Σ.τ.Ε. 1403/90). Τέλος για την κατάλυση μιας ρυμοτομικής ρύθμισης δεν αρκεί μόνη η συνδρομή των λόγων που δικαιολογούν ή επιβάλλουν την άρση της αλλά χρειάζεται, σύμφωνα άλλωστε και με γενική αρχή του διοικητικού δικαίου, η






έκδοση αντίθετης διοικητικής πράξης από την αρμόδια αρχή (Ολ. Σ.τ.Ε. 2753/94 κ.ά.).

3. Ενόψει των παραπάνω και λαμβανομένου επί πλέον υπόψη ότι η απαγόρευση της μεταβολής του προορισμού και του χαρακτήρα των δασών και δασικών εκτάσεων είναι πιο έντονη επί των ιδιωτικών από εκείνη επί των δημοσίων κάμπτεται δε μόνο προκειμένου περί των τελευταίων (Σ.τ.Ε. 2753/94 αλλά και Δ. Χριστοφιλόπουλου: «Δάση – δασικές εκτάσεις και πολεοδομικός σχεδιασμός» στο ΝοΒ 46 σελ. 464 με παρατιθέμενη νομολογία) και ότι «αποκλείεται η ένταξις δασικού οικοσυστήματος εντός οικιστικής περιοχής, ή γενικού πολεοδομικού σχεδίου, ή σχεδίου πόλεως οικισμού, έστω και εάν αυτή γίνεται υπό το πρόσχημα δημιουργίας κοινοχρήστων χώρων διατηρούντων τον δασικόν των χαρακτήρα» (Σ.τ.Ε. 1589/99), το τμήμα γνωμοδοτεί, ομόφωνα, ότι το αρχικό σχέδιο πόλεως, που εγκρίθηκε με τη 17551/68 απόφαση του Νομάρχη Αργολίδας επιβάλλεται και δύναται να ανακληθεί άμεσα με κοινή απόφαση των Υπουργών Π.Ε.Χ.Ω.Δ.Ε. και Γεωργίας, γιατί μετά τον περιορισμό της ανήκουσας στο συνεταιρισμό έκτασης από 1200 σε 337 στρέμματα το σχέδιο κατέστη και είναι σήμερα εκ των πραγμάτων ανεφάρμοστο, η ανάκλησή του δε ώφειλε να έχει χωρήσει ήδη από το 1970, μετά την έκδοση της προαναφερθείσας 17305/1484/16.5.70 απόφασης του Υπουργού Γεωργίας και, πάντως, οπωσδήποτε μόλις κατέστη αμετάκλητη η άνω 163/82 απόφαση του Εφετείου Ναυπλίου. Η ανάκληση θα πρέπει να είναι ολική (κατάργηση) και δεν μπορεί να γίνει λόγος για «τροποποίηση» ή «προσαρμογή» ή «αναθεώρηση» κ.λ.π. του ρυμοτομικού σχεδίου, διότι η τεράστια, σε σχέση με τη συνολική, επιφάνεια της δημόσιας και της ιδιωτικής δασικής έκτασης στην οποία απαγορεύεται κάθε επέμβαση, επιδρά καίρια στην αλληλεξάρτηση των περιοχών, οπότε ο πολεοδομικός σχεδιασμός και η κατανομή των κοινοχρήστων, κοινωφελών και οικοδομήσιμων χώρων πρέπει να χωρήσει εξ' ύπαρχής, μετά συνεκτίμηση του δεδομένου αυτού (πρβλ. Σ.τ.Ε. 2970/99 τμ. Ε').





Την ανάκληση του σχεδίου δεν εμποδίζει η πάροδος μακρού χρόνου από την ένταξη της δασικής εκτάσεως στο ρυμοτομικό σχέδιο και η τυχόν δημιουργηθείσα πραγματική κατάσταση, γιατί τέτοιο κώλυμα δεν υπάρχει σε περίπτωση συνδρομής λόγων δημοσίου συμφέροντος, όπως είναι η διατήρηση της μορφής των δασικών εκτάσεων (βλ. AD HOC Σ.Τ.Ε. 1403/90). Εξάλλου το μη εντάξιμο δασικών εκτάσεων σε σχέδια πόλεων προς οικοδόμηση, δεν θεωρείται ότι παραβιάζει την ιδιοκτησία και την ασφάλεια δικαίου σε επίπεδο νόμου και έτσι η εν προκειμένω «ανατροπή πραγματικών καταστάσεων» είναι ανεκτή πολύ περισσότερο που στην υπό εξέταση περίπτωση, πέραν των άλλων, ουδεμία οικοδομή έχει ως σήμερα ανεγερθεί.

Τέλος, η πράξη που ενέκρινε το ρυμοτομικό σχέδιο και ως άκυρη, (ή ανυπόστατη, κατά την παραλλάσσουσα επί παρομοίων διοικητικών πράξεων ορολογία του Σ.Τ.Ε.), αφού εκδόθηκε μετά την 20.4.1967 και δεν φέρει καν τα τυπικά εξωτερικά στοιχεία που απαιτεί ο Νόμος (μη συνυπογραφή Υπουργού Γεωργίας), μπορεί να ανακληθεί, για λόγους ασφαλείας δικαίου, δεδομένου ότι δημοσιεύτηκε και τυπικά φαίνεται να «ισχύει».

Μετά την κατά τα παραπάνω ανάκληση του ρυμοτομικού σχεδίου ο συνεταιρισμός δικαιούται να επιδιώξει την έγκριση νέου επί αξιοποιήσιμης έκτασης, όμως, σύμφωνα με τα προεκτεθέντα, μόνο 218 στρεμμάτων και υπό τις προϋποθέσεις, όρους και διαδικασία που προβλέπει η ισχύουσα σήμερα νομοθεσία για περιοχές κύριας ή δευτερεύουσας (ανάλογα) κατοικίας. Τα λοιπά 119 στρέμματα ιδιωτικής δασικής έκτασης ιδιοκτησίας του συνεταιρισμού, δεν μπορεί να ενταχθούν στο νέο σχέδιο ούτε υπό τη μορφή κοινόχρηστου πρασίνου ή ελεύθερου χώρου κ.ο.κ. (βλ. Σ.Τ.Ε. 1589/99). Στην ακυρότητα του σχεδίου, σύμφωνα με όσα προεκτέθησαν, δεν έχει νόμιμη επιρροή η διάταξη του



άρθρου 9 του Ν.999/1979.

**ΕΘΕΩΡΗΘΗ**

**Αθήνα, 24.1.2000**

**Ο ΠΡΟΕΔΡΕΥΩΝ**



**ΚΩΝ/ΝΟΣ ΒΟΛΤΗΣ**  
**Αντιπρόεδρος Ν.Σ.Κ.**



**ΚΩΝ/ΝΟΣ ΧΑΡΑΛΑΜΠΙΔΗΣ**

**Πάρεδρος Ν.Σ.Κ.**