



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ
ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

Αριθμός Γνωμοδοτήσεως 212/2016

ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

(Τμήμα Α1 Διακοπών)

Συνεδρίαση της 27ης Ιουλίου 2016

Σύνθεση:

Πρόεδρος: Αλέξανδρος Καραγιάννης, Αντιπρόεδρος Ν.Σ.Κ.

Μέλη: Νικόλαος Μουδάτσος, Αντιπρόεδρος Ν.Σ.Κ., Σπυρίδων Παπαγιαννόπουλος, Ευγενία Βελώνη, Νίκη Μαριόλη, Ανδρέας Ανδρουλιδάκης, Δημήτριος Χανής, Κωνσταντίνος Κατσούλας, Αλέξανδρος Ροϊλός, Αθηνά Αλεφάντη, Αγγελική Καστανά, Ελένη Πασαμιχάλη, Νομικοί Σύμβουλοι του Κράτους.

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

Αριθμός Ερωτήματος: Το υπ' αριθ. 3641/12.7.2016 έγγραφο της Γενικής Γραμματέως του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας, Γενική Διεύθυνση Ανάπτυξης και Προστασίας Δασών και Αγροπεριβάλλοντος, Διεύθυνση Προστασίας Δασών και Αγροπεριβάλλοντος, Διεύθυνση Δασικών Έργων και Υποδομών, Τμήμα Επιτρεπτών Επεμ-

βάσεων στα Δασικά Εδάφη & Προστασίας Αστικών Χώρων Πρασίνου, Τμήμα Δασολογίου, Απογραφής & Θεματικής Υποστήριξης Δικαιωμάτων Δημοσίου, όπως διευκρινίστηκε και αναδιατυπώθηκε με το υπ' αριθ. 3793/18.7.2016 έγγραφο των αυτών υπηρεσιών.

Ερώτημα:

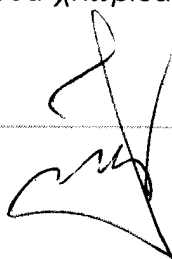
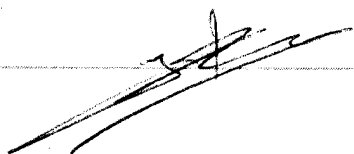
(α) Εάν, πράξεις χαρακτηρισμού που εκδόθηκαν κατ' εφαρμογή των κριτηρίων που τίθενται στις διατάξεις της παραγράφου 3 του άρθρου 3 του ν.998/1979, όπως αυτό είχε τροποποιηθεί και ίσχυε με το άρθρο 1 παρ. 1 του ν. 3208/2003, και οι οποίες (διατάξεις) κρίθηκαν με αποφάσεις της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας ανίσχυρες ως αντισυνταγματικές, μπορούν ή όχι να εφαρμοστούν κατά την κατάρτιση του δασικού χάρτη.

(β) Σε περίπτωση αρνητικής απάντησης, εάν απαιτείται για τη μη εφαρμογή τέτοιας πράξης στο δασικό χάρτη προηγούμενη ανάκλησή της και έκδοση νέας, λαμβανομένης υπόψη της σχετικής νομολογίας για το ανεπίτρεπτο ανακλήσεως πράξης χαρακτηρισμού καθώς και έκδοσης εκ νέου πράξης για την ίδια έκταση.

Επί των άνω ερωτημάτων, τα οποία υποβλήθηκαν με αναφορά στις διατάξεις που παρατίθενται κατωτέρω και χωρίς την παράθεση συγκεκριμένου πραγματικού, λόγω του γενικού χαρακτήρα των ερωτημάτων, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Τμήμα Α1 Διακοπών) γνωμοδότησε ως εξής:

Νομοθετικό πλαίσιο

1. Στο άρθρο 24 του Συντάγματος, όπως αναθεωρήθηκε με το Ψήφισμα της 6-4-2001 της Ζ' Αναθεωρητικής Βουλής των Ελλήνων, η μεν παρ. 1 του άρθρου αυτού διατυπώθηκε ως εξής: «*Η προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος αποτελεί υποχρέωση του κράτους και δικαίωμα του καθενός. Για τη διαφύλαξή του το κράτος έχει υποχρέωση να παίρνει ιδιαίτερα προληπτικά ή κατασταλτικά μέτρα στο πλαίσιο της αρχής της αειφορίας. Νόμος ορίζει τα σχετικά με την προστασία των δασών και των δασικών εκτάσεων. Η σύνταξη δασολογίου συνιστά υποχρέωση του Κράτους.....*», υπό δε το άρθρο τούτο προστέθηκε η εξής ερμηνευτική δήλωση: «*Ως δάσος ή δασικό οικοσύστημα νοείται το οργανικό σύνολο άγριων φυτών με ξυλώδη κορμό πάνω στην αναγκαία επιφάνεια του εδάφους, τα οποία, μαζί με την εκεί συνυπάρχουσα χλωρίδα και πανίδα,*



αποτελούν μέσω της αμοιβαίας αλληλεξάρτησης βιοκοινότητα (δασοβιοκοινότητα) και ιδιαίτερο φυσικό περιβάλλον (δασογενές). Δασική έκταση υπάρχει όταν στο παραπάνω σύνολο η αγρία ξυλώδης βλάστηση, υψηλή ή θαμνώδης, είναι αραιά».

2. Στο άρθρο 3 (παρ. 1, 2 και 3) του ν. 998/1979 [Α'289], όπως ίσχυε πριν από την τροποποίησή του με την παράγραφο 1 του άρθρου 1 του ν.3208/2003 [Α'303], ορίζονταν τα ακόλουθα: «1. Ως δάσος νοείται πάσα έκτασις της επιφανείας του εδάφους, η οποία καλύπτεται εν όλω ή σποραδικώς υπό αγρίων ξυλωδών φυτών οιωνδήποτε διαστάσεων και ηλικίας, αποτελούντων ως εκ της μεταξύ των αποστάσεως και αλληλεπιδράσεως οργανικήν ενότητα, και η οποία δύναται να προσφέρει προϊόντα εκ των ως άνω φυτών εξαγόμενα ή να συμβάλη εις την διατήρησιν της φυσικής και βιολογικής ισορροπίας ή να εξυπηρετήση την διαβίωσιν του ανθρώπου εντός του φυσικού περιβάλλοντος. 2. Ως δασική έκτασις νοείται πάσα έκτασις της επιφανείας του εδάφους, καλυπτομένη υπό αραιάς ή πενιχράς, υψηλής ή θαμνώδους, ξυλώδους βλαστήσεως οιασδήποτε διαπλάσεως και δυναμένη να εξυπηρετήση μίαν ή περισσότερας των εν τη προηγούμενη παραγράφω λειτουργιών. 3. Εις τα δάση ή τας δασικάς εκτάσεις, αντιστοίχως, περιλαμβάνονται και αι εντός αυτών οιασδήποτε φύσεως ασκεπείς εκτάσεις, χορτολιβαδικαί ή μη, βραχώδεις εξάρσεις και γενικώς ακάλυπτοι χώροι, καθώς και αι υπεράνω δασών ή δασικών εκτάσεων ασκεπείς κορυφαί ή αλπικαί ζώναι των ορέων και αι άβατοι κλιτύες αυτών. Τα δάση και αι δασικά εκτάσεις δεν μεταβάλλουν τον, κατά τας ανωτέρω διατάξεις, χαρακτήρα αυτών και όταν ακόμη εντός αυτών υφίστανται μεμονωμένα ή εγκατεσπαρμένα καρποφόρα δένδρα ή συστάδες τοιούτων δένδρων....»

3. Στη συνέχεια, το άνω άρθρο τροποποιήθηκε με την παράγραφο 1 του άρθρου 1 του ν.3208/2003 [Α'303] ως εξής: «1. Ως δάσος ή δασικό οικοσύστημα νοείται το οργανικό σύνολο άγριων φυτών με ξυλώδη κορμό πάνω στην αναγκαία επιφάνεια του εδάφους, τα οποία, μαζί με την εκεί συνυπάρχουσα χλωρίδα και πανίδα, αποτελούν μέσω της αμοιβαίας αλληλεξάρτησης και αλληλοεπίδρασής τους, ιδιαίτερη βιοκοινότητα (δασοβιοκοινότητα) και ιδιαίτερο φυσικό περιβάλλον (δασογενές). 2. Δασική έκταση υπάρχει όταν στο παραπάνω σύνολο η άγρια ξυλώδης βλάστηση, υψηλή ή θαμνώδης, είναι αραιά. 3. Η κατά τις παραγράφους 1 και 2 δασοβιοκοινότητα υφίσταται και το δασογενές περιβάλλον δημιουργείται σε μια έκταση όταν: I. Φύονται στην εν λόγω έκταση άγρια ξυλώδη φυτά, δυνάμενα με δασική εκμετάλλευση να παράγουν δασικά προϊόντα (δασοπονικά είδη). II. Το εμβαδόν της εν λόγω έκτασης στην οποία φύονται εν όλω ή σποραδικά τα ως άνω δασικά είδη είναι κατ' ελάχιστον 0,3 εκτάρια, με γεωμετρική μορφή κατά το δυνατόν αποστρογγυλωμένη ή σε λωρίδα πλάτους τουλάχιστον τριάντα (30) μέτρων. Η δασοβιοκοινότητα υφίσταται και το δασογενές περιβάλλον δημιουργείται και σε εκτάσεις

με μικρότερο εμβαδόν από 0,3 εκτάρια, όταν λόγω της θέσης τους βρίσκονται σε σχέση αλληλεξάρτησης και αλληλεπίδρασης με άλλες γειτονικές εκτάσεις που συνιστούν δάσος ή δασική έκταση. ΙΙΙ. Οι κόμρες των δασικών ειδών σε κατακόρυφη προβολή καλύπτουν τουλάχιστον το είκοσι πέντε τοις εκατό (συγκόμωση 0,25) της έκτασης του εδάφους. Τα δασικά οικοσυστήματα χαρακτηρίζονται ως δάση ή δασικές εκτάσεις κατά τις επόμενες διακρίσεις: α) Εάν στην ως άνω βιοκοινότητα τα δασικά είδη έχουν ευδιάκριτη κατακόρυφη δομή (ορόφους) και οι κόμρες τους καλύπτουν ποσοστό μεγαλύτερο του τριάντα τοις εκατό του εδάφους (συγκόμωση μεγαλύτερη του 0,30), η εν λόγω έκταση χαρακτηρίζεται δάσος, με την προϋπόθεση ότι η συγκόμωση του ανορόφου υπερβαίνει τα δεκαπέντε εκατοστά (0,15) και σε περίπτωση έλλειψης υπορόφου η συγκόμωση του ανορόφου υπερβαίνει τα είκοσι πέντε εκατοστά (0,25). β) Εάν στην ως άνω βιοκοινότητα η ξυλώδης βλάστηση αποτελείται από δασοπονικά είδη αείφυλλων ή φυλλοβόλων πλατύφυλλων που εμφανίζονται σε θαμνώδη μορφή, η εν λόγω έκταση χαρακτηρίζεται δασική έκταση, εφόσον οι κόμρες των ειδών αυτών καλύπτουν ποσοστό μεγαλύτερο του είκοσι πέντε τοις εκατό του εδάφους (συγκόμωση μεγαλύτερη του 0,25)..... 4. Ως δασικές εκτάσεις νοούνται και οι οποιασδήποτε φύσεως ασκεπείς εκτάσεις, (φρυγανώδεις ή χορτολιβαδικές εκτάσεις, βραχώδεις εξάρσεις και γενικά ακάλυπτοι χώροι) που περικλείονται από δάση ή δασικές εκτάσεις, καθώς και οι υπεράνω των δασών ή δασικών εκτάσεων ασκεπείς κορυφές ή αλπικές ζώνες των ορέων. Στις εν λόγω εκτάσεις, πέραν επιτρεπών επεμβάσεων που προβλέπονται από την παράγραφο 2 του άρθρου 13 του Ν.1734/1987 (ΦΕΚ 189 Α) και τα άρθρα 45 έως 61 του παρόντος νόμου, ουδεμία άλλη επέμβαση επιτρέπεται.....»

4. Μετά ταύτα, με την παράγραφο 1 του άρθρου 9 ν. 3818/2010 [Α' 17], όπως αυτή συμπληρώθηκε με την παράγραφο 12 του άρθρου 25 του ν. 3889/2010 [Α' 182] ορίστηκε ότι «Η παράγραφος 3 του άρθρου 3 του ν.998/1979 (ΦΕΚ 289 Α), όπως αντικαταστάθηκε με την παράγραφο 1 του άρθρου 1 του ν.3208/2003 [Α' 303], καταργείται, πλην της περιπτώσεως υπό στοιχείο γ) η οποία διατηρείται σε ισχύ ως αυτοτελής παράγραφος 5. Η κατάργηση αφορά και εκκρεμείς διαδικασίες για το χαρακτηρισμό μιας έκτασης ως δασικής ή μη, προς το σκοπό της επίλυσης του σχετικού ζητήματος σε όποιο στάδιο και αν βρίσκονται.....»

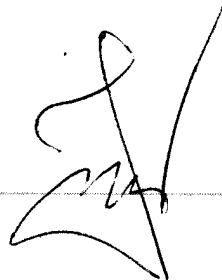
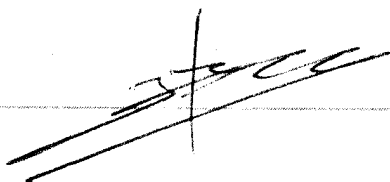
5. Περαιτέρω, στο άρθρο 14 του άνω ν 998/1979, όπως αρχικά ίσχυε, ορίζονταν τα ακόλουθα: «1. Εάν δεν έχει καταρτισθεί εισέτι Δασολόγιον, ο χαρακτηρισμός περιοχής τινός ή τμήματος της επιφανείας της γης ως δάσους ή δασικής εκτάσεως και ο καθορισμός των ορίων τούτων δια την εφαρμογήν των διατάξεων τον παρόντος νόμου, ως και ο προσδιορισμός της κατηγορίας εις ην ανήκει δάσος ή δασική έκτασις κατά τας εν αρ-

θρω 4 διακρίσεις, ενεργείται κατ' αίτησιν οιουδήποτε έχοντος έννομον συμφέρον ή και αυτεπαγγέλτως δια πράξεως του κατά τόπον αρμοδίου δασάρχου. 2. Η κατά την προηγούμενην παράγραφον πράξις, ερειδομένη επί σχετικής εισηγήσεως αρμοδίου δασολόγου και των τυχόν υφισταμένων στοιχείων φωτογραφήσεως και χαρτογραφήσεως της περιοχής ή παντός έτέρου 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 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 περίπτωσης κοινοποιήσεως, από της τελευταίας των κατά την προηγούμενην 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, αποφαινεται ητιολογημένως εντός τριμήνου προθεσμίας από της υποβολής των αντιρρήσεων. 4. Αι κατά την προηγούμενην παράγραφον αποφάσεις των επιτροπών, δι' ων χαρακτηρίζονται περιοχαί τινες ή τμήματα αυτών ως δάση ή δασικάί 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.....»

6. 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 επελθούσες διαχρονικές αλλοιώσεις ή καταστροφές, καθώς και κάθε άλλο χρήσιμο στοιχείο για το χαρακτηρισμό της εκτάσεως. 3..... 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..... Οι αντιρρήσεις ασκούνται εντός προθεσμίας εξήντα (60) ημερών από της κατά τα ανωτέρω επιδόσεως και κοινοποιήσεως ή, σε κάθε άλλη περίπτωση, από την ανάρτηση. Η Επιτροπή αποφαινεται αιτιολογημένα εντός προθεσμίας ενός εξαμήνου από της υποβολής των αντιρρήσεων αφού λάβει υπόψη το σχετικό φάκελο και τις προτάσεις του ενδιαφερομένου ως άνω ιδιώτη, νομικού προσώπου ή δημοσίας υπηρεσίας..... 5. Η απόφαση της Επιτροπής επί των αντιρρήσεων επιδίδεται, κοινοποιείται και αναρτάται στο δικτυακό τόπο κατά τα ειδικότερα οριζόμενα στην παράγραφο 3 του παρόντος άρθρου. Με την ανάρτηση αυτή, η οποία αντιστοιχεί με επιβαλλόμενη από το νόμο δημοσίευση, τεκμαίρεται η πλήρης γνώση για κάθε ενδιαφερόμενο τρίτο, προκειμένου να ασκήσει αίτηση ακυρώσεως..... 9. Οι πράξεις του δασάρχη και οι αποφάσεις των Επιτροπών που εκδίδονται κατά τις προηγούμενες παραγράφους, με τις οποίες περιοχές ή τμήματα τους χαρακτηρίζονται ως δάση ή δασικές εκτάσεις, λαμβάνονται υποχρεωτικά υπόψη κατά την κατάρτιση του δασικού χάρτη και τη σύνταξη του δασολογίου της αντίστοιχης περιοχής.»

7. Στο άρθρο 28 παρ. 18 περ. β' του ν. 2664/1998 [Α'275], όπως είχε τροποποιηθεί με το άρθρο 5 του ν. 3208/2003 και με την παράγραφο 7 του άρθρου 25 ν. 3889/2010 και τέλος αντικαταστάθηκε με την παράγραφο 6 του άρθρου 154 του ν. 4389/2016 [Α'94], ορίζεται ότι «18. α..... β. Κατά τη διαδικασία κατάρτισης, θεώρησης και κύρωσης του δασικού χάρτη λαμβάνονται υποχρεωτικά υπόψη: αα. οι τελεσίδικες ενώπιον της Διοικήσεως, κατά τη διαδικασία του άρθρου 14 του ν. 998/1979, πράξεις



χαρακτηρισμού των Δασαρχών και οι αποφάσεις των Επιτροπών της παραγράφου 1 του άρθρου 10 του ίδιου νόμου, όπως ισχύει.....».

Ερμηνεία των διατάξεων

Από τις προπαρατεθείσες διατάξεις, στο περιεχόμενο των οποίων αναφέρεται και η ερωτώσα υπηρεσία στο έγγραφό της, όπως αυτό διευκρινίστηκε, θέτουσα στη συνέχεια τα εξεταζόμενα ερωτήματα, κατά την ομόφωνη γνώμη των μελών του Τμήματος, συνάγονται τα ακόλουθα:

8. Όπως έχει παγίως κριθεί, έως ότου καταρτισθεί το προβλεπόμενο από το άρθρο 24 παρ. 1 του Συντάγματος δασολόγιο, μόνη έγκυρη, και κατά τρόπο δεσμευτικό, πιστοποίηση του χαρακτήρα ορισμένης έκτασης δασικής ή μη αποτελούν η πράξη χαρακτηρισμού εκδιδόμενη, κατά την προβλεπόμενη από το άρθρο 14 του ν. 998/1979 (Α' 289) διαδικασία, από τον οικείο δασάρχη, και σε περίπτωση άσκησης ενδικοφανών προσφυγών κατά το άρθρο αυτό, οι σχετικές αποφάσεις των οικείων επιτροπών κατά τρόπο δεσμευτικό τόσο, για τους ενδιαφερόμενους ιδιώτες όσο και για την Διοίκηση, του Δασάρχη μη δυνάμενου να επανέλθει στην υπόθεση και να ανακαλέσει ή να τροποποιήσει, ακόμη και για τυπικούς λόγους, την απόφασή του [ΣτΕ (ολομ) 2756/1994, 1038, 1040-1041, 1147-1148/1988, ΣτΕ (επταμ.) 4078/2014, ΣτΕ 4954, 4970, 2717, 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., βλ. όμως ΣτΕ 4470/2011, 3993/1999, ΝΣΚ 186/2016].

9. Με τις διατάξεις του άρθρου 3 του ν. 998/1979, όπως οι παράγραφοι 1 έως 5 αυτού αντικαταστάθηκαν με το άρθρο 1 παρ. 1 του ν. 3208/2003, καθορίστηκαν κριτήρια για τον προσδιορισμό και τις διακρίσεις του δασικού οικοσυστήματος αναφερόμενα σωρευτικά στον δασοπονικό χαρακτήρα της δασικής βλάστησης και σε αριθμητικά και ποσοτικά δεδομένα είτε της αναγκαίας επιφάνειας είτε της απαιτούμενης συγκόμωσης. Οι διατάξεις αυτές έπαυσαν να ισχύουν με τη σχετική καταργητική διάταξη του άρθρου 9 παρ. 1 του ν. 3818/2010.

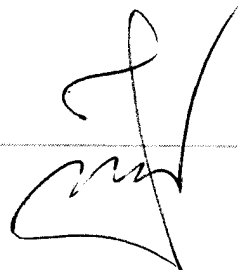
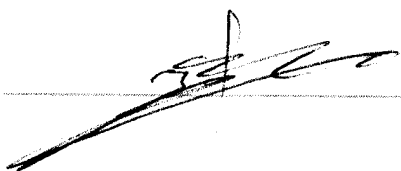
10. Με την 32/2013 απόφαση της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας οι ανωτέρω διατάξεις του άρθρου 3 παρ. 3 του ν. 998/1979, όπως είχε τροποποιηθεί με το άρθρο 1 παρ. 1 του ν. 3208/2003, κρίθηκαν ανίσχυρες ως αντίθετες προς το το άρθρο 24 του Συντάγματος και την υπό το άρθρο 24 του Συντάγματος ερμηνευτική δήλωση, με συνέπεια την ακύρωση της υπ' αριθμ. 90532/174/16.3.2005 [Β' 370] αποφάσεως του

Υπουργού Γεωργίας υπό τον τίτλο "Καθορισμός διαδικασίας κατάρτισης, τήρησης, κωδικοποίησης και ενημέρωσης δασολογίου", η οποία είχε εκδοθεί κατ' εξουσιοδότηση του άρθρου 3 παρ. 5 του ίδιου άνω ν. 3208/2003.

11. Η αντίθεση των διατάξεων αυτών προς το άρθρο 24 του Συντάγματος και την ερμηνευτική δήλωση έγκειται στα εξής: α) Η διάταξη της περ. I της παρ. 3 του ισχύοντος κατά τον κρίσιμο χρόνο άρθρου 3 εξαρτά την ύπαρξη ενός δασικού οικοσυστήματος από τη δυνατότητα οικονομικής του εκμεταλλεύσεως, η οποία ενδέχεται μεν να υπάρχει πλην δεν είναι υποχρεωτική, επανεισάγουσα έτσι στη θέση των υιοθετηθέντων από τον αναθεωρητικό νομοθέτη ορισμών της δασικής οικολογίας εκείνους της δασοπονίας, β) η διάταξη του πρώτου εδαφίου της περ. II της παρ. 3 του ισχύοντος κατά τον κρίσιμο χρόνο άρθρου 3 διότι, πέραν του ότι το δασικό οικοσύστημα πρέπει, σύμφωνα με αυτήν, κατά την αμέσως ανωτέρω αντίθετη προς το Σύνταγμα διάταξη, να αποτελείται αποκλειστικά από δασοπονικά μόνο είδη, εξαρτά την ιδιότητά του ως δασικού οικοσυστήματος από έκταση της οποίας το ελάχιστο εμβαδόν καθορίζεται αριθμητικώς αδιαφόρως της θέσεώς της και των επικρατουσών σε αυτήν εδαφολογικών, κλιματικών και άλλων συνθηκών, γ) η διάταξη του πρώτου εδαφίου της περ. III της παρ. 3 του ισχύοντος κατά τον κρίσιμο χρόνο άρθρου 3 διότι, πέραν του ότι το δασικό οικοσύστημα πρέπει, κατά την κατά τα ανωτέρω αντίθετη προς το Σύνταγμα διάταξη, να αποτελείται από δασοπονικά μόνο είδη, εξαρτά την ιδιότητα ενός οικοσυστήματος ως δασικού όχι από την εν όψει του είδους και της ηλικίας της δασικής βλαστήσεως καθώς και των ιδιομορφιών της περιοχής όπου αυτή φύεται επίτευξη της οργανικής της ενότητας, αλλά από το ανελαστικό αριθμητικό κριτήριο της συγκομώσεως του εδάφους όπου αυτή φύεται, δ) η διάταξη των στοιχείων α' και β' της αυτής περ. III της παρ. 3 του ισχύοντος κατά τον κρίσιμο χρόνο άρθρου 3 διότι, πέραν της κατά τα ανωτέρω αντισυνταγματικότητάς τους αφού προϋποθέτουν την ύπαρξη δασοπονικών μόνον ειδών και μάλιστα επί αριθμητικώς προσδιοριζόμενης ελαχίστης εκτάσεως, προσκρούουν και στο τελευταίο εδάφιο της υπό το άρθρο 24 του Συντάγματος ερμηνευτικής δηλώσεως, αφού δεν θέτουν ως κριτήριο χαρακτηρισμού μιας εκτάσεως ως δάσους ή δασικής το αραιό ή μη της επ' αυτής δασικής βλαστήσεως αλλά άλλο κριτήριο που συνάπτεται με το ύψος της βλαστήσεως.

Σύμφωνα με τα ανωτέρω κριθέντα, οι πράξεις χαρακτηρισμού, για την έκδοση των οποίων έγινε χρήση των κριτηρίων που διαλαμβάνονται στις ανωτέρω διατάξεις, πάσχουν ως ερειδόμενες σε κριθείσες ανίσχυρες, ως αντισυνταγματικές, διατάξεις.

12. Όπως προκύπτει από τη δασική νομοθεσία [άρθρο 14 παρ. 9 του ν. 998/1979, όπως ισχύει], αλλά και την ειδική νομοθεσία για την κατάρτιση των δασικών



χαρτών [άρθρο 28 παρ. 18 περ. β' του ν. 2664/1998], οι πράξεις χαρακτηρισμού, καθώς και οι αποφάσεις των Επιτροπών Επίλυσης Δασικών Αμφισβητήσεων [ήδη Τεχνικών Επιτροπών Εξέτασης Αντιρρήσεων] λαμβάνονται υποχρεωτικά υπόψη κατά την κατάρτιση, θεώρηση και κύρωση του δασικού χάρτη. Σύμφωνα με την αδιάστικτη διατύπωση του νόμου, η υποχρέωση της αρμόδιας αρχής κατά την κατάρτιση, θεώρηση και κύρωση του δασικού χάρτη εξαντλείται στη λήψη υπόψη, δηλαδή την εκτίμηση, της πράξης χαρακτηρισμού προκειμένου να την εφαρμόσει στον δασικό χάρτη και δεν εκκνείται βεβαίως στην υποχρεωτική, χωρίς περαιτέρω έλεγχο, εφαρμογή της σ' αυτόν.

Περαιτέρω, όμως, κατά την ενώπιον του Τμήματος συζήτηση μεταξύ των μελών επί της ερμηνείας των προπαρατεθεισών διατάξεων, διατυπώθηκαν δύο (2) γνώμες:

Α. Η γνώμη της πλειοψηφίας, που απαρτίσθηκε από τους Σπυρίδωνα Παπαγιαννόπουλο, Ευγενία Βελώνη, Νίκη Μαριόλη, Ανδρέα Ανδρουλιδάκη, Δημήτριο Χανή, Κωνσταντίνο Κατσούλα, Αλέξανδρο Ροϊλό, Αθηνά Αλεφάντη, Αγγελική Καστανά, Ελένη Πασαμιχάλη, Νομικούς Συμβούλους του Κράτους (ψήφοι 10), στην οποία προσχώρησε και ο εισηγητής, δέχθηκε τα εξής:

13. Συναφώς προς τα ανωτέρω ομοφώνως γενόμενα δεκτά, με όλως πρόσφατες αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας κρίθηκε ότι οι δασικοί χάρτες, πρέπει να καταρτίζονται και να κυρώνονται σύμφωνα με όσα κρίθηκαν με την 32/2013 απόφαση της Ολομελείας του Δικαστηρίου. Τούτο δε, διότι, με την απόφαση αυτή κρίθηκαν ανίσχυρες ως αντισυνταγματικές οι διατάξεις του άρθρου 1 του ν. 3208/2003, και, συνεπώς, δεν μπορούν να εφαρμοσθούν κατά την κατάρτιση των δασικών χαρτών, ούτε να ληφθούν υπόψη κατά την έκδοση πράξεων χαρακτηρισμού. [ΣτΕ 7μ 805/2016 σκ.17, 806/2016 σκ.17]. Επομένως, με βάση την ευθεία κρίση του ανωτάτου Δικαστηρίου και μάλιστα της Ολομέλειάς του, καθίσταται ανεπίτρεπτη, κατά την κατάρτιση, θεώρηση και κύρωση των δασικών χαρτών, η εφαρμογή των πράξεων χαρακτηρισμού που εκδόθηκαν βάσει των κριτηρίων που είχαν θεσπιστεί με τις διατάξεις του άρθρου 3 παρ. 3 του ν.998/1979, όπως είχε τροποποιηθεί με το άρθρο 1 παρ. 1 του ν. 3208/2003.

14. Από το εν γένει περιεχόμενο των διατάξεων του άρθρου 14 παρ. 9 του ν. 998/1979, όπως ισχύει και του άρθρου 28 παρ. 18 περ. β' του ν. 2664/1998, σε συνδυασμό με όσα κρίθηκαν με την 32/2013 απόφαση της Ολομελείας και τις συναφείς σκέψεις των προαναφερθεισών αποφάσεων 805 και 806/2016 του Συμβουλίου της Επικρατείας [σκ. 17], συνάγεται περαιτέρω, ότι, σε περίπτωση κατά την οποία, στο πλαίσιο εξέτασης της εφαρμογής ή μη στον δασικό χάρτη πράξης χαρακτηρισμού, διαπιστώνεται από την αρμόδια υπηρεσία λήψη υπόψη, για την έκδοση της πράξης, των κριτηρίων που διαλαμβάνονται στις κριθείσες ανίσχυρες ως αντισυνταγματικές διατάξεις του αρ-

θρου 3 παρ. 3 του ν.998/1979, όπως είχε τροποποιηθεί με το άρθρο 1 παρ. 1 του ν. 3208/2003, δεν απαιτείται προηγούμενη ανάκλησή της ή έκδοση νέας πράξης. Για τη μη εφαρμογή στο δασικό χάρτη τέτοιας πράξης χαρακτηρισμού αρκεί η εκ μέρους της υπηρεσίας διαπίστωση της συνεκτίμησης κατά την έκδοσή της των ανωτέρω αντίθετων προς το Σύνταγμα νομοθετικών κριτηρίων.

Διάφορο είναι το ζήτημα της περαιτέρω υποχρέωσης της Διοίκησης να ανακαλέσει, για λόγους ασφάλειας δικαίου και χρηστής και εύρυθμης διοίκησης, τις εν λόγω πράξεις χαρακτηρισμού, που εκδόθηκαν επί τη βάσει κριτηρίων προβλεπόμενων σε κριθείσες ανίσχυρες, ως αντίθετες προς το Σύνταγμα, διατάξεις, καμππομένου, εν προκειμένω, για το λόγο αυτό, του κατά τη νομολογία ανεπιτρέπτου της ανάκλησης πράξης χαρακτηρισμού και της έκδοσης νέας για την αυτή έκταση.

Β. Η γνώμη της μειοψηφίας, που απαρτίστηκε από τους Αλέξανδρο Καραγιάννη και Νικόλαο Μουδάτσο, Αντιπροέδρους του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους (ψηφοί 2), δέχθηκε τα εξής:

15. Κατά τα προκύπτοντα από τις διατάξεις της δασικής νομοθεσίας και της ειδικής νομοθεσίας για την κατάρτιση των δασικών χαρτών και τα συναφώς προς τις διατάξεις αυτές γενόμενα δεκτά από την πλειοψηφήσασα γνώμη, οι πράξεις χαρακτηρισμού, καθώς και οι αποφάσεις των Επιτροπών Επίλυσης Δασικών Αμφισβητήσεων [ήδη Τεχνικών Επιτροπών Εξέτασης Αντιρρήσεων] λαμβάνονται υποχρεωτικά υπόψη κατά την κατάρτιση, θεώρηση και κύρωση του δασικού χάρτη, κατά την ανωτέρω (παρ. 12) προσδοθείσα στην υποχρεωτικότητα έννοια. Με δεδομένο δε, ότι οι πράξεις χαρακτηρισμού, για την έκδοση των οποίων ελήφθησαν υπόψη κριτήρια προβλεπόμενα στις διατάξεις που κρίθηκαν ανίσχυρες ως αντισυνταγματικές, είναι μεν εκ του λόγου τούτου πλημμελείς και ακυρώσιμες, πλην, όμως, μέχρις ανακλήσεως, ακυρώσεως ή παύσεως της ισχύος τους, παράγουν τεκμήριο νομιμότητας, η μη λήψη υπόψη των εν λόγω πράξεων κατά την κατάρτιση, θεώρηση και κύρωση του δασικού χάρτη, προϋποθέτει την προηγούμενη ανάκλησή τους, στην οποία οφείλει να προβεί η διοίκηση και για λόγους ασφαλείας δικαίου, μη εμποδιζόμενη προς τούτο κατά τα γενόμενα δεκτά και από τη γνώμη της πλειοψηφίας.

16. Ωστόσο, η διοίκηση μπορεί, εφόσον κρίνει σκόπιμο, να εξετάσει, ως ταχύτερη, ασφαλέστερη και αποτελεσματικότερη λύση, το ενδεχόμενο όπως προβεί σε προσηκούσα νομοθετική ρύθμιση, με περιεχόμενο την κατάρτιση, θεώρηση και κύρωση του δασικού χάρτη χωρίς την υποχρεωτική λήψη υπόψη των ως άνω πράξεων χαρακτηρισμού, για την έκδοση των οποίων ελήφθησαν υπόψη κριτήρια προβλεπόμενα στις διατάξεις που κρίθηκαν ανίσχυρες ως αντισυνταγματικές, αλλά με βάση τα όσα έγιναν δε-

κτά με την υπ' αριθμ. 32/2013 απόφαση της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας, χωρίς την ανάγκη εκδόσεως νέας πράξεως χαρακτηρισμού

Απάντηση

Κατόπιν των προεκτεθέντων, επί των τεθέντων ερωτημάτων, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Τμήμα Α1 Διακοπών) γνωμοδοτεί, κατά πλειοψηφία, ως εξής:

17. Επί του πρώτου ερωτήματος, ότι πράξεις χαρακτηρισμού, οι οποίες, όπως διαπιστώνεται από την αρμόδια αρχή, εκδόθηκαν κατ' εφαρμογή των κριτηρίων που διαλαμβάνονται στις διατάξεις της παραγράφου 3 του άρθρου 3 του ν.998/1979, όπως αυτό είχε τροποποιηθεί και ίσχυε με το άρθρο 1 παρ. 1 του ν. 3208/2003 και οι οποίες (διατάξεις) κρίθηκαν με αποφάσεις της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας ανίσχυρες ως αντισυνταγματικές, δεν μπορεί να τύχουν εφαρμογής κατά την κατάρτιση, θεώρηση και κύρωση των δασικών χαρτών.

18. Επί του δευτέρου ερωτήματος, ότι, για τη μη εφαρμογή των αναφερομένων στην απάντηση επί του πρώτου ερωτήματος πράξεων χαρακτηρισμού στο δασικό χάρτη, δεν απαιτείται ανάκληση αυτών και έκδοση νέων, αλλά αρκεί η κατόπιν σχετικής εξέτασης διαπίστωση της έκδοσής τους βάσει των κριτηρίων της παραγράφου 3 του άρθρου 3 του ν.998/1979, όπως αυτό είχε τροποποιηθεί και ίσχυε με το άρθρο 1 παρ. 1 του ν. 3208/2003.

Θεωρήθηκε

Αθήνα, 29 Ιουλίου 2016

Ο Πρόεδρος του Τμήματος

Αλέξανδρος Καραγιάννης

Αντιπρόεδρος Ν.Σ.Κ.

Ο Εισηγητής

Κωνσταντίνος Βαρδακαστάνης

Πάρεδρος Ν.Σ.Κ.