

## **ΣΤΕ 4225/2013 [Ανάκληση απόφασης Δημοτικού Συμβουλίου για παραχώρηση δημοτικής έκτασης προς κατασκευή λιμνοδεξαμενής]**

### **Περίληψη**

-Σε περίπτωση που παραχωρείται έκταση από το αρμόδιο προς τούτο όργανο για την άσκηση δραστηριότητας, η οποία, κατά την ισχύουσα νομοθεσία, αδειοδοτείται περιβαλλοντικά από άλλο όργανο, το αρμόδιο για την παραχώρηση της εκτάσεως όργανο, ενόσω η πράξη που εγκρίνει τους περιβαλλοντικούς όρους δεν έχει ανακληθεί ή ακυρωθεί, δεν μπορεί να ανακαλέσει την πράξη παραχώρησης για λόγους συνδεομένους με την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων, διότι για το ζήτημα αυτό δεν είναι τούτο αρμόδιο να κρίνει, αλλά το αρμόδιο για την έγκριση περιβαλλοντικών όρων όργανο, το οποίο έχει ασκήσει την αρμοδιότητά του.

-Εφ' όσον, κατά τον χρόνο εκδόσεως της προσβαλλομένης υπήρχε εν ισχύ περιβαλλοντική αδειοδότηση του έργου, το αρμόδιο για την ανάκληση της παραχωρήσεως όργανο δεν μπορούσε να διατυπώσει ίδια κρίση επί των περιβαλλοντικών επιπτώσεων του έργου. Περαιτέρω, ούτε η επίκληση των «εκρηκτικών αντιδράσεων» των κατοίκων, με την έννοια της χρήσεως ή της απειλής χρήσεως βίας για την παρεμπόδιση της εφαρμογής εκδοθεισών διοικητικών πράξεων που δεν έχουν ανακληθεί ή ακυρωθεί και την ματαίωση της εκτελέσεως του έργου, προσδίδουν νόμιμο έρεισμα στην προσβαλλόμενη πράξη, διότι είναι ανεπίτρεπτο για ευνομούμενο κράτος να εξουδετερώνονται ρυθμίσεις της Πολιτείας από τη χρήση ή και μόνη την απειλή χρήσεως βίας.

**Πρόεδρος:** *N. Ρόζος*

**Εισηγητής:** *Θ. Αραβάνης*

**Δικηγόροι:** *A. Παπαπετρόπουλος, K. Χριστοπούλου, M. Χαϊνταρλής*

### **Βασικές σκέψεις**

2. Επειδή, με την απόφαση 102225/29.3.2001 του Γενικού Διευθυντή Περιβάλλοντος του Υπουργείου ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε. προεγκρίθηκε η χωροθέτηση του έργου κατασκευής λιμνοδεξαμενής, χωρητικότητας 1.520.000 κ.μ., και των απαραίτητων συνοδών έργων για α) την άρδευση μεγίστης εκτάσεως περίπου 4.000 στρεμμάτων στο οροπέδιο του Ομαλού, και συγκεκριμένα στο βόρειο

- άκρο της κοινοτικής περιοχής του Δ.Δ. Επανωχωρίου του Δήμου Ανατολικού Σελίνου του Ν. Χανίων καθώς και β) την ύδρευση ξενοδοχειακών μονάδων και διαφόρων συναφών εγκαταστάσεων. Στη συνέχεια, με την κοινή απόφαση 100902/19.10.2006 του Υπουργού ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε. και των Υφυπουργών Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων εγκρίθηκαν περιβαλλοντικοί όροι για την κατασκευή λιμνοδεξαμενής μειωμένης χωρητικότητας, ήτοι 750.000 κ.μ. και των απαραίτητων συνοδευτικών έργων στην ίδια θέση. Κατόπιν τούτου, με την απόφαση 29/17.5.2007 του Δημοτικού Συμβουλίου του Δήμου Ανατολικού Σελίνου, αποφασίσθηκε η παραχώρηση δημοτικής εκτάσεως 200 στρεμμάτων στη θέση «Σελινιώτικος γύρος» για την κατασκευή της λιμνοδεξαμενής. Μεταγενεστέρως το αυτό Δημοτικό Συμβούλιο, με την απόφαση του 51/14.8.2008 (πρακτ. 12/2008), ετάχθη υπέρ της αλλαγής χωροθέτησης της λιμνοδεξαμενής, κατ' επίκληση, μεταξύ άλλων, αρνητικών επιπτώσεων στο περιβάλλον και έντονων αντιδράσεων των κατοίκων της περιοχής, στη συνέχεια δε, με την απόφασή του 13/26.3.2009 (πρακτ. 4/2009), ανακάλεσε την απόφαση 29/2007 περί παραχώρησης της εκτάσεως των 200 στρεμμάτων «... λόγω της απόλυτης άρνησης και των εκρηκτικών αντιδράσεων των κατοίκων και ιδιοκτητών της περιοχής ...» και πρότεινε ως καταλληλότερες για την κατασκευή της λιμνοδεξαμενής τις θέσεις «Ξεροπόταμος» και «Λάκουδες». Οι δύο τελευταίες αποφάσεις του Δημοτικού Συμβουλίου (51/2008 και 13/2009) ακυρώθηκαν κατόπιν ελέγχου νομιμότητας με την 7168+7139/23.7.2009 απόφαση του Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας Κρήτης. Κατά της αποφάσεως αυτής ο Δήμος Ανατολικού Σελίνου άσκησε την υπ' αριθ. 51/2.9.2009 προσφυγή ενώπιον της Ειδικής Επιτροπής Ν. Χανίων - Ρεθύμνης του άρθρου 152 ΔΚΚ (ν. 3463/2006), η οποία, με την απόφαση 24/2009 (πρακτ. 12/16.10.2009), έκανε δεκτή την προσφυγή και ακύρωσε την απόφαση του Γ.Γ.Π. Με την κρινόμενη αίτηση, η οποία εισάγεται προς συζήτηση μετά την αναβλητική απόφαση ΣΕ 967/2013, ζητείται η ακύρωση των ανωτέρω αποφάσεων α) 51/14.8.2008 του Δημοτικού Συμβουλίου Ανατολικού Σελίνου περί αλλαγής χωροθέτησης της λιμνοδεξαμενής Ομαλού, β) 13/26.3.2009 του ίδιου Δημοτικού Συμβουλίου, περί ανακλήσεως της 29/17.5.2007 αποφάσεώς του για την παραχώρηση της δημοτικής εκτάσεως, γ) 46/16.6.2010 του αυτού οργάνου περί αλλαγής χωροθετήσεως της λιμνοδεξαμενής και δ) 24/16.10.2009 της Ειδικής Επιτροπής Ν. Χανίων-Ρεθύμνης του άρθρου 152 ν. 3463/2006, με την οποία ακυρώθηκε η 7168+7139/23.7.2009 απόφαση του Γ.Γ. Περιφέρειας Κρήτης.
3. Επειδή, οι υπό στοιχεία α' και γ' προσβαλλόμενες αποφάσεις του Δημοτικού Συμβουλίου Ανατολικού Σελίνου περί αλλαγής χωροθέτησης της λιμνοδεξαμενής στερούνται εκτελεστότητας και προσβάλλονται απαραδέκτως, διότι με αυτές απλώς προτείνεται η αλλαγή της χωροθέτησης του επίμαχου έργου, για την οποία εξ άλλου δεν έχει αποφασιστική

- αρμοδιότητα ο Δήμος. Συνεπώς η κρινόμενη αίτηση πρέπει να απορριφθεί καθ' ο μέρος στρέφεται κατά των πράξεων αυτών.
4. Επειδή, η υπό στοιχείο β' πράξη είναι εκτελεστή και προσβάλλεται με έννομο συμφέρον και εν γένει παραδεκτώς από την αιτούσα εταιρεία, η οποία κατόπιν διαγωνισμού έχει αναδειχθεί ανάδοχος της κατασκευής του επίμαχου έργου.
  5. Επειδή, η αρχή της νομιμότητας επιβάλλει στη Διοίκηση την ανάκληση κάθε παράνομης διοικητικής πράξεως, ενώ η αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης απαιτεί τη διατήρηση της ισχύος των ευμενών για τον καλόπιστο διοικούμενο πράξεων. Σύνοψη των αρχών αυτών συνιστούν οι γενικές αρχές ανακλήσεως των διοικητικών πράξεων, σύμφωνα με τις οποίες και οι ευμενείς διοικητικές πράξεις ανακαλούνται, εάν είναι παράνομες, μέσα σε εύλογο χρόνο από την έκδοσή τους (ΣΕ 3269/2010, 1501/2008, 3906/2008, 2403/1997 Ολομ. κ.α.) υπό τον όρο της αιτιολογήσεως της ενέργειας αυτής με αναφορά σε συγκεκριμένα περιστατικά ή στοιχεία, η ύπαρξη ή η έλλειψη των οποίων στη συγκεκριμένη περίπτωση, σε συνάρτηση με το ισχύον κατά την έκδοση της ανακαλούμενης πράξεως νομικό καθεστώς, θεμελιώνει την διαπιστούμενη παρανομία και, κατ' ακολουθίαν, την συνδρομή νομίμου λόγου ανακλήσεως. Τέτοια, εξ άλλου, νομική πλημμέλεια που επιτρέπει την ανάκληση συνιστά και η πλάνη περί τα πράγματα, εφόσον η διαπίστωση ορισμένης καταστάσεως ή η συνδρομή ή η έλλειψη ορισμένων πραγματικών περιστατικών αποτελούσε κατά νόμο προϋπόθεση εκδόσεως της ανακαλούμενης πράξεως ή νόμιμο στοιχείο κρίσεως για την διαμόρφωση του περιεχομένου της. Αντίθετα, μόνη η διαφορετική εκτίμηση των αυτών πραγματικών περιστατικών, τα οποία το οικείο διοικητικό όργανο έλαβε υπόψη κατά την έκδοση της πράξεως, δεν συνιστά κατ' αρχήν νόμιμο λόγο ανακλήσεως (ΣτΕ 3492/2000). Περαιτέρω, η νόμιμη διοικητική πράξη μόνο κατ' εξαίρεση και υπό την προϋπόθεση ότι συντρέχουν λόγοι γενικότερου δημόσιου συμφέροντος μπορεί να ανακληθεί για το λόγο ότι εκτιμώνται ήδη με διαφορετικό τρόπο τα αυτά πραγματικά περιστατικά, έστω και αν από αυτήν δημιουργήθηκαν δικαιώματα ή πραγματική κατάσταση ευνοϊκή για τον διοικούμενο. Στην περίπτωση, όμως, αυτή, η ανάκληση πρέπει να είναι ειδικώς αιτιολογημένη, με αναφορά των λόγων γενικότερου δημοσίου συμφέροντος, που την δικαιολογούν (βλ. ΣΕ 2414/2011, 3457/2007, 259/2005 κ.ά.). Τέλος, κατά γενική αρχή του διοικητικού δικαίου, οι διοικητικές αρχές υποχρεούνται να αναγνωρίζουν ως ισχυρές και να εφαρμόζουν τις πράξεις άλλων διοικητικών αρχών, εφόσον εξωτερικώς φέρουν τα κατά νόμο γνωρίσματα εγκύρων πράξεων, δεδομένου ότι οι διοικητικές πράξεις, και αν ακόμα δεν είναι νόμιμες, θεωρούνται έγκυρες και παράγουν όλες τις έννομες συνέπειές τους, εφόσον δεν ανακλήθηκαν διοικητικώς ή δεν ακυρώθηκαν δικαστικώς (ΣΕ Ολ. 1555/1980). Εν όψει αυτών, σε περίπτωση που παραχωρείται έκταση από το αρμόδιο προς τούτο όργανο για την άσκηση δραστηριότητας, η οποία, κατά την ισχύουσα νομοθεσία, αδειοδοτείται περιβαλλοντικά από άλλο

όργανο, το αρμόδιο για την παραχώρηση της εκτάσεως όργανο, ενόσω η πράξη που εγκρίνει τους περιβαλλοντικούς όρους δεν έχει ανακληθεί ή ακυρωθεί, δεν μπορεί να ανακαλέσει την πράξη παραχώρησης για λόγους συνδεομένους με την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων, διότι για το ζήτημα αυτό δεν είναι τούτο αρμόδιο να κρίνει, αλλά το αρμόδιο για την έγκριση περιβαλλοντικών όρων όργανο, το οποίο έχει ασκήσει την αρμοδιότητά του (ΣΕ 1624-25/2012, πρβλ. ΣτΕ Ολ. 3509/1979).

6. Επειδή, στην προκειμένη περίπτωση, όπως προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου, η Κοινότητα Επανοχωρίου, η οποία εντάχθηκε μεταγενεστέρως στον καθ' ου Δήμο Ανατολικού Σελίνου [άρθ. 1 παρ. 50 στοιχ. Α.50.3 του ν. 2539/1997 (Α' 244), ήδη Δήμο Καντάνου-Σελίνου - άρθ. 1 παρ. 50 στοιχ. Α.50.5 του ν. 3852/2010 (Α' 87)], είχε από τις αρχές της δεκαετίας του 1990 συμφωνήσει στην δημιουργία λιμνοδεξαμενής στην επίδικη κοινοτική έκταση, προκειμένου να αποφευχθεί η διάθεση ιδιωτικών καλλιεργήσιμων εκτάσεων (βλ. σελ. 5-6, 8, 28-30 της από Μαΐου 1993 Οριστικής Μελέτης Υδραυλικών Έργων Λιμνοδεξαμενής Ομαλού Χανίων του Ο.Α.ΔΥ.Κ., σελ. 51 της από Οκτωβρίου 2000 μελέτης προέγκρισης χωροθέτησης, σελ. 5 - 6 και 28 - 30 της από Σεπτεμβρίου 2005 Τεχνικής Εκθέσεως του Ο.Α.ΔΥ.Κ, και σελ. 1 και 82 της από Δεκεμβρίου 2005 μ.π.ε.). Περαιτέρω, με την απόφαση 43/21.7.2006 (πρακτ. 7/2006), το Δημοτικό Συμβούλιο του Δήμου Ανατολικού Σελίνου είχε εγκρίνει ομοφώνως την μελέτη του Ο.Α.ΔΥ.Κ. για την κατασκευή της λιμνοδεξαμενής στον Ομαλό, ενώ με το 1775/31.7.2006 έγγραφο του Δημάρχου προς το Υπουργείο ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε. υπεβλήθη πρόταση εντάξεως του έργου σε ευρωπαϊκό πρόγραμμα χρηματοδότησης, στη συνέχεια δε εκδόθηκε η κ.υ.α. 100902/19.10.2006 για την έγκριση περιβαλλοντικών όρων. Η απόφαση 51/14.8.2008 (πρακτ. 12/2008) του Δημοτικού Συμβουλίου περί αλλαγής χωροθέτησης της λιμνοδεξαμενής, στην οποία παραπέμπει η β' προσβαλλόμενη πράξη, διαλαμβάνει, μεταξύ άλλων, τα εξής: «... Το Δ.Σ. έχοντας υπ' όψη α) την ομόφωνη γραπτή εισήγηση του Τοπικού Συμβουλίου Επανοχωρίου όπου ανήκει η περιοχή του Ομαλού, με την οποία αποφάσισαν να προτείνουν ... την ανάκληση της απόφασης αριθμ. 29/2007 του Δημοτικού Συμβουλίου ... β) ... ΑΠΟΦΑΣΙΖΕΙ ΟΜΟΦΩΝΑ Α) Να κατασκευαστεί λιμνοδεξαμενή στον Ομαλό, αλλά να αλλάξει άμεσα η χωροθέτησή της, προτείνοντας ως εναλλακτικές λύσεις στις θέσεις Λάκουδες ή Ξεροπόταμο ή σε άλλη περιοχή ... αλλά όχι στο λιβάδι του Ομαλού ..., για τους ανωτέρω και κατωτέρω εκτεθέντες βάσιμους και αληθινούς λόγους. 1) Τόσο στο ένα όσο και στο άλλο σημείο δεν θα έχει τις αρνητικές περιβαλλοντικές επιπτώσεις όπως θα έχει στο χώρο στον οποίο έχει αποφασιστεί η κατασκευή της, ούτε αντιδράσεις των κατοίκων της περιοχής ... 2) Υπάρχει εντονότατη αντίδραση των κατοίκων της περιοχής για την κατασκευή της λιμνοδεξαμενής στη συγκεκριμένη θέση ... 3) ... 6) ... Β) Σε περίπτωση που δεν γίνει αμέσως αποδεχτή ... η παραπάνω απόφασή μας να προσφύγουμε στο Συμβούλιο

Επικρατείας είτε αυτοτελώς ως Δήμος, είτε από κοινού με τους θιγόμενους και αντιδρώντες ιδιοκτήτες ... Γ) ...».

7. Επειδή, από τα ανωτέρω στοιχεία προκύπτει ότι η προσβαλλόμενη ανάκληση της παραχωρήσεως εχώρησε εν όψει ανεπίτρεπτης διαφορετικής εκτιμήσεως των αυτών δεδομένων όσον αφορά τη φύση και το μέγεθος του κατασκευαζόμενου έργου, τα οποία ο καθ' ου Δήμος εγνώριζε πριν την έκδοση της πράξεως παραχωρήσεως, και μάλιστα με την απόφαση 43/21.7.2006 το Δ.Σ. είχε εγκρίνει ομοφώνως την μελέτη του έργου, αβασίμως δε προβάλλει ήδη ότι ο Δήμος δεν εγνώριζε και δεν είχε ενημερωθεί για την ακριβή φύση και τις επιπτώσεις του έργου. Εξ άλλου, ούτε οι «περιβαλλοντικοί λόγοι», τους οποίους επικαλείται η απόφαση 51/14.8.2008 του Δ.Σ., αποτελούν νόμιμο λόγο ανακλήσεως, δεδομένου ότι κατά τον χρόνο εκδόσεως της προσβαλλόμενης ανακλητικής πράξεως ίσχυε η κ.υ.α. 100902/19.10.2006 περί εγκρίσεως περιβαλλοντικών όρων του έργου, κατά της οποίας μάλιστα ο καθ' ου Δήμος άσκησε αίτηση ακυρώσεως (Ε 4298/2009), η οποία απερρίφθη με την απόφαση 4223/2013 του Δικαστηρίου όσον αφορά το ζήτημα της χωροθετήσεως της λιμνοδεξαμενής. Εφ' όσον, επομένως, κατά τον χρόνο εκδόσεως της προσβαλλομένης υπήρχε εν ισχύι περιβαλλοντική αδειοδότηση του έργου, το αρμόδιο για την ανάκληση της παραχωρήσεως όργανο δεν μπορούσε να διατυπώσει ίδια κρίση επί των περιβαλλοντικών επιπτώσεων του έργου. Περαιτέρω, ούτε η επίκληση των «εκρηκτικών αντιδράσεων» των κατοίκων, με την έννοια της χρήσεως ή της απειλής χρήσεως βίας για την παρεμπόδιση της εφαρμογής εκδοθεισών διοικητικών πράξεων που δεν έχουν ανακληθεί ή ακυρωθεί και την ματαίωση της εκτελέσεως του έργου, προσδίδουν νόμιμο έρεισμα στην προσβαλλόμενη πράξη, διότι είναι ανεπίτρεπτο για ευνοούμενο κράτος να εξουδετερώνονται ρυθμίσεις της Πολιτείας από τη χρήση ή και μόνη την απειλή χρήσεως βίας. Τέλος, ο λόγος ανακλήσεως, κατά τον οποίο με τους εγκριθέντες περιβαλλοντικούς όρους «δεσμεύονται» χωρίς αποζημίωση ιδιωτικές εκτάσεις σε απόσταση 200 μ. περίξ της λιμνοδεξαμενής δεν ευσταθεί, προεχόντως διότι ερείδεται σε εσφαλμένη εκδοχή, αφού η δέσμευση των 200 μ. επιβάλλεται, κατ' εφαρμογή της κοινοτικής νομοθεσίας, περίξ του παρακείμενου «Μεσογειακού Εποχικού Λιμνίου», που αποτελεί οικότοπο προτεραιότητας με κωδικό 3170\* κατά την Οδηγία 92/43/ΕΟΚ, όπως ισχύει (βλ. έγγραφο 15282/20β2/22.10.2008 του Υπουργείου Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων προς τον Δήμο Ανατολικού Σελίνου, συμπληρωματική μ.π.ε. 2011 σελ. 5.7 και από 10.3.2011 έγγραφο Ινστιτούτου Εσωτερικών Υδάτων του ΕΛ.ΚΕ.Θ.Ε.) Συνεπώς, η β' προσβαλλόμενη ανακλητική πράξη αιτιολογείται πλημμελώς και πρέπει προεχόντως για τον λόγο αυτό να ακυρωθεί, κατά τα βασίμως προβαλλόμενα με την κρινόμενη αίτηση (πρβλ. ΣΕ 1624/2012).
8. Επειδή, μετά την ακύρωση της β' προσβαλλόμενης πράξεως αποβαίνει αλυσιτελής η ακύρωση της δ' προσβαλλόμενης πράξεως της Επιτροπής, με

την οποία επαναφέρθηκαν σε ισχύ αφ' ενός η στερούμενη εκτελεστότητας α' προσβαλλόμενη πράξη και αφ' ετέρου η κατά τα ανωτέρω ακυρωτέα β' προσβαλλομένη και, συνεπώς, η κρινόμενη αίτηση πρέπει να απορριφθεί καθ' ο μέρος στρέφεται κατά της πράξεως αυτής.

9. Επειδή, επομένως, η κρινόμενη αίτηση πρέπει να γίνει εν μέρει δεκτή και να ακυρωθεί η απόφαση 13/26.3.2009 (πρακτ. 4/2009) του Δημοτικού Συμβουλίου του Δήμου Ανατολικού Σελίνου.
10. Επειδή, εν όψει της εν μέρει νίκης και εν μέρει ήττας της αιτούσας, το Δικαστήριο κρίνει ότι πρέπει να συμψηφισθεί η δικαστική δαπάνη των διαδίκων, κατ' άρθρο 39 παράγρ. 1 του π.δ. 18/1989 (Α' 8).