

ΣΤΕ 1058/2012 [Υποχρέωση ανταλλαγής ή απαλλοτρίωσης συνεταιριστικής δασικής έκτασης]

Περίληψη

-Η δυνατότητα αναγκαστικής απαλλοτρίωσης δασών και δασικών εκτάσεων που ανήκουν σε οικοδομικούς συνεταιρισμούς ή ανταλλαγής τους με εκτάσεις του Δημοσίου που περιλαμβάνονται σε οικιστική περιοχή -αν τα δάση και οι δασικές αυτές εκτάσεις δεν είναι δυνατόν να πολεοδομηθούν- προβλέπεται, εφόσον συντρέχει αδυναμία πολεοδόμησης, έστω και αν οφείλεται σε νομικούς λόγους, όπως είναι η συνταγματικώς επιβαλλόμενη απαγόρευση. Η σχετική ρύθμιση δεν έρχεται σε αντίθεση προς τις απαγορεύσεις που απορρέουν από το άρθρο 24 του Συντάγματος, μόνον όμως όταν αφορά εκτάσεις, ως προς τις οποίες ο συνεταιρισμός είχε αποκτήσει ιδιοκτησιακό δικαίωμα με οποιοδήποτε τρόπο -δηλαδή αγορά, παραχώρηση ή ανταλλαγή- προ της ενάρξεως ισχύος του Συντάγματος 1975, δεδομένου ότι δεν είναι θεμιτή η απόκτηση δασών και δασικών εκτάσεων με σκοπό την οικιστική τους αξιοποίηση. Επιπλέον, ενόψει του άρθρου 17 του Συντάγματος, του άρθρου 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της Ε.Σ.Δ.Α. και της αρχής της εμπιστοσύνης, ως ειδικότερης έκφρασης του Κράτους Δικαίου, δημιουργείται υποχρέωση της Διοίκησης, ύστερα από σχετικό αίτημα για ανταλλαγή ή απαλλοτρίωση, μόνον εφόσον έχει εγκριθεί η οικιστική αξιοποίηση με πράξεις των πολεοδομικών αρχών πριν από την έναρξη ισχύος του ν. 998/1979 (29.12.1979).

-Η άρνηση της Διοίκησης να προβεί στις απαραίτητες ενέργειες για οικιστική αξιοποίηση της επίμαχης δασικής έκτασης δεν συνιστά παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας. Εφόσον -όμως με προγενέστερες του ν. 998/1979 ενέργειές της η Διοίκηση δημιούργησε την εύλογη προσδοκία στον αιτούντα συνεταιρισμό ότι η επίδικη έκταση θα ήταν οικιστικώς αξιοποιήσιμη, όφειλε να προβεί στις απαραίτητες ενέργειες για την απαλλοτρίωση ή την έγκριση της ανταλλαγής.

Πρόεδρος: *Κ. Μενουδάκος*

Εισηγητής: *Αντ. Ντέμσιας*

Δικηγόροι: *Ευ. Σταμούλη, Κ. Χριστοπούλου*

Βασικές Σκέψεις

2. Επειδή, με την αίτηση αυτή, ορθώς ερμηνευόμενη, ζητείται η ακύρωση της άρνησης της Διοίκησης, που εκδηλώθηκε με το 97575/1632/ 26-5-2005 έγγραφο του Διευθυντή Προστασίας Δασών και Φυσικού Περιβάλλοντος του Υπουργείου Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων, να εγκρίνει, μετά την υποβολή της από 9-5-2005 αιτήσεως του αιτούντος συνεταιρισμού, την

- πολεοδόμηση έκτασης ιδιοκτησίας του, κείμενης στη θέση «Άγιος Ιωάννης - Φιλίππι» της περιφέρειας του Δήμου Ειδυλίας (Βιλλίων) Αττικής, για την ίδρυση επ' αυτής οικισμού ή, άλλως, να κηρύξει απαλλοτριωτέα την έκταση αυτή ή να προβεί στην ανταλλαγή της με άλλη που μπορεί να πολεοδομηθεί.
3. Επειδή, η υπόθεση παραπέμφθηκε προς εκδίκαση στην επταμελή σύνθεση, με την υπ' αριθμ. 2625/2010 απόφαση του Τμήματος, ενόψει της σπουδαιότητας ανακύπτοντος ζητήματος.
 4. Επειδή, με προφανές έννομο συμφέρον ο αιτών Οικοδομικός Συνεταιρισμός, ο οποίος έχει ως σκοπό την στεγαστική αποκατάσταση των μελών του, ασκεί την υπό κρίση αίτηση.
 5. Επειδή, κατά την διάταξη του άρθρου 24 παραγρ. 1 του Συντάγματος του 1975, "Η προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος αποτελεί υποχρέωση του Κράτους και δικαίωμα του καθενός. Για την 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 γενικά των δασικών εκτάσεων. Η σύνταξη δασολογίου συνιστά υποχρέωση του Κράτους. Απαγορεύεται η μεταβολή του προορισμού των δημόσιων δασών και των δημόσιων δασικών εκτάσεων, εκτός αν προέχει για την Εθνική Οικονομία η αγροτική εκμετάλλευση ή άλλη τους χρήση, που την επιβάλλει το δημόσιο συμφέρον".
 6. Επειδή, στο άρθρο 50 του ν. 998/1979 (Α' 289) ορίζονται τα εξής: "1. Οικοδομικοί συνεταιρισμοί καταστάντες ή καθιστάμενοι ιδιοκτήται ιδιωτικού δάσους ή ιδιωτικής δασικής εκτάσεως ανηκούσης εις τας υπό στοιχ. γ' έως και ε' κατηγορίας της παρ. 1 του άρθρου 4 δύνανται να προβούν εις την πολεοδομικήν διαμόρφωσιν και οικοδόμησιν αυτών μόνον κατόπιν αναγνωρίσεως της οικείας περιοχής ως οικιστικής ή κατόπιν εντάξεως αυτής εις οικιστικήν περιοχήν, κατά τας διατάξεις του προηγουμένου άρθρου, τηρουμένων κατά τα λοιπά των διατάξεων της πολεοδομικής νομοθεσίας. 2. Οι ανωτέρω οικοδομικοί συνεταιρισμοί από της αναγνωρίσεως ή εντάξεως του υπ' αυτών κτηθέντος, προς διανομήν εις τα μέλη των, δάσους ή δασικής εκτάσεως εις οικιστικήν περιοχήν καθίστανται αυτοδικαίως και αναγκαστικοί δασικοί συνεταιρισμοί προστασίας διεπόμενοι από τας διατάξεις του άρθρ. 22 του παρόντος νόμου. 3. Δάση και ιδιωτικά δασικά εκτάσεις ανήκουσαι κατά την έναρξιν της ισχύος του παρόντος εις οικοδομικούς συνεταιρισμούς και μη δυνάμεναι κατά νόμον να αποτελέσουν οικιστικήν περιοχήν ή να ενταχθούν εις ταύτην συμφώνως προς τα ανωτέρω οριζόμενα, απαλλοτριούνται αναγκαστικώς υπέρ του Δημοσίου και δαπάναις του Κεντρικού Ταμείου Γεωργίας, Κτηνοτροφίας και Δασών ή ανταλλάσσονται με ίσης αξίας χορτολιβαδική ή άλλην ασκεπή έκτασιν του Δημοσίου ανήκουσαν εις την διαχείρισιν του Υπουργείου Γεωργίας και περιληφθείσαν εντός οικιστικής περιοχής κατά την ισχύουσαν νομοθεσίαν. Η κήρυξις της αναγκαστικής απαλλοτριώσεως ενεργείται διά κοινής αποφάσεως των Υπουργών

- Οικονομικών και Γεωργίας, μετά γνώμην του Τεχνικού Συμβουλίου Δασών, η δε επ' ανταλλαγή παραχώρησις ενεργείται, συναινούντος του οικοδομικού συνεταιρισμού, διά κοινής αποφάσεως των Υπουργών Γεωργίας και Δημοσίων Έργων μετά γνώμην του αυτού ως άνω Συμβουλίου. 4. ...".
7. Επειδή, στο άρθρο 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για την προάσπιση των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών, (Ε.Σ.Δ.Α.), η οποία κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν.δ. 53/1974 (Α' 256) και έχει υπέρτερη των κοινών νόμων ισχύ, κατά το άρθρο 28 παρ. 1 του Συντάγματος, ορίζεται ότι: «Παν φυσικόν ή νομικόν πρόσωπον δικαιούται σεβασμού της περιουσίας του. Ουδείς δύναται να στερηθή της ιδιοκτησίας αυτού ειμή διά λόγους δημοσίας ωφελείας και υπό τους προβλεπομένους υπό του νόμου και των γενικών αρχών του διεθνούς δικαίου όρους. Αι προαναφερόμεναι διατάξεις δεν θίγουσι το δικαίωμα παντός κράτους όπως θέση εν ισχύι νόμους ους ήθελε κρίνει αναγκαίον προς ρύθμισιν της χρήσεως αγαθών συμφώνως προς το δημόσιο συμφέρον ή προς εξασφάλισιν της καταβολής φόρων ή άλλων εισφορών ή προστίμων». Με τη διάταξη αυτή κατοχυρώνεται ο σεβασμός της περιουσίας του προσώπου, που περιλαμβάνει όχι μόνο τα εμπράγματα, αλλά όλα τα περιουσιακής φύσεως δικαιώματα, καθώς και τα νομίμως κεκτημένα οικονομικά συμφέροντα. Και ναι μεν σύμφωνα με το δεύτερο εδάφιο της παραπάνω παραγράφου δεν αποκλείεται η στέρηση της ιδιοκτησίας για λόγους δημοσίας ωφελείας, αλλά με τους όρους που προβλέπονται στο νόμο και εκείνους που απορρέουν από τις γενικές αρχές του διεθνούς δικαίου, κατά δε το τρίτο εδάφιο επιτρέπεται η επιβολή περιορισμών στη χρήση των περιουσιακών αγαθών για λόγους δημόσιου συμφέροντος, οι δυνατότητες, όμως, που προβλέπονται στα δύο αυτά εδάφια πρέπει να ασκούνται ενόψει της γενικής αρχής του σεβασμού των περιουσιακού χαρακτήρα δικαιωμάτων και των οικονομικών συμφερόντων (βλ. ΕΔΔΑ, απόφαση 13-7-2006, Οικοδομικός Συνεταιρισμός Αναπήρων και Θυμάτων Πολέμου Αττικής και λοιποί κατά Ελλάδα σκέψη 32 κ.ά.).
8. Επειδή, οι διατάξεις των παραγρ. 1 και 2 του άρθρου 50 του ν. 998/1979, καθ' ό μέρος προβλέπουν την δυνατότητα οικιστικής αναπτύξεως δασών και δασικών εκτάσεων αντίκεινται στην διάταξη του άρθρου 24 παρ. 1 του Συντάγματος, η οποία απαγορεύει καταρχήν τη μεταβολή του προορισμού των δασών και δασικών εκτάσεων και μάλιστα, πριν από την αναθεώρηση, του έτους 2001, της ανωτέρω συνταγματικής διάταξης, η απαγόρευση αυτή ήταν απόλυτη προκειμένου περί ιδιωτικών δασών (ΣτΕ 3754/1981 Ολομ.). Εξάλλου, με την παράγραφο 3 του ίδιου άρθρου προβλέπεται η δυνατότητα αναγκαστικής απαλλοτρίωσης δασών και δασικών εκτάσεων που ανήκουν σε οικοδομικούς συνεταιρισμούς ή ανταλλαγής τους με εκτάσεις του Δημοσίου που περιλαμβάνονται σε οικιστική περιοχή, αν τα δάση και οι δασικές αυτές εκτάσεις δεν είναι δυνατόν να πολεοδομηθούν, η διάταξη δε αυτή, κατά την έννοιά της, έχει εφαρμογή σε οποιαδήποτε περίπτωση συντρέχει αδυναμία

πολεοδόμησης, έστω και αν οφείλεται σε νομικούς λόγους, όπως είναι η συνταγματικώς επιβαλλόμενη απαγόρευση. Η διάταξη αυτή της παραγράφου 3, εξεταζόμενη αυτοτελώς σε σχέση με τις ρυθμίσεις των προηγούμενων παραγράφων, δεν έρχεται σε αντίθεση προς τις απαγορεύσεις που απορρέουν από το άρθρο 24 του Συντάγματος μόνον όμως καθ' ό μέρος αφορά εκτάσεις, ως προς τις οποίες ο συνεταιρισμός είχε αποκτήσει ιδιοκτησιακό δικαίωμα με οποιοδήποτε τρόπο, δηλαδή είτε δι' αγοράς είτε διά παραχωρήσεως ή ανταλλαγής, προ της ενάρξεως ισχύος του Συντάγματος 1975 (αντιθέτως ΣΤΕ 4884/1987 επταμ.), δεδομένου ότι κατά τις διατάξεις του Συντάγματος αυτού, δεν είναι θεμιτή η απόκτηση δασών και δασικών εκτάσεων με σκοπό την οικιστική τους αξιοποίηση. Περαιτέρω, η αυτή διάταξη, ερμηνευόμενη ενόψει του άρθρου 17 του Συντάγματος, του άρθρου 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για την προάσπιση των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών (Ε.Σ.Δ.Α.) και της αρχής της εμπιστοσύνης, ως ειδικότερης έκφρασης του Κράτους Δικαίου, έχει εφαρμογή και δημιουργεί υποχρέωση της Διοίκησης, ύστερα από σχετικό αίτημα, για ανταλλαγή ή απαλλοτρίωση, στις περιπτώσεις μόνο εκείνες, κατά τις οποίες έχει εγκριθεί η οικιστική αξιοποίηση με πράξεις των πολεοδομικών αρχών πριν από την έναρξη ισχύος του ν. 998/1979 (29.12. 1979), με τον οποίο θεσπίστηκε το ειδικότερο καθεστώς προστασίας των δασών και δασικών εκτάσεων, ενόψει της παραπάνω συνταγματικής επιταγής. Τέλος, σε περίπτωση ανταλλαγής η παραχωρούμενη στο συνεταιρισμό δημόσια έκταση πρέπει να είναι ίσης αξίας με την ανταλλασσόμενη έκταση του συνεταιρισμού, κατά τα οριζόμενα στην ανωτέρω διάταξη του άρθρου 50 παρ. 3 του ν. 998/1998, μεταξύ δε των στοιχείων που λαμβάνονται υπόψη από τη Διοίκηση για τον προσδιορισμό της αξίας της έκτασης του συνεταιρισμού πρέπει να συνεκτιμάται και ο δασικός χαρακτήρας της. Κατά την γνώμη όμως των Συμβούλων Ι. Μαντζουράνη και Α. Ντέμσια, για τις πράξεις της διοίκησης περί οικιστικής αξιοποίησης, των οποίων η έκδοση θεμελιώνει υποχρέωση της Διοίκησης να απαλλοτριώσει την έκταση του συνεταιρισμού ή να εγκρίνει την ανταλλαγή της, κρίσιμος χρόνος είναι το Σύνταγμα του 1975, αφού με την ισχύ του Συντάγματος δεν νοούνται πράξεις της Διοικήσεως για οικιστική αξιοποίηση δασών και δασικών εκτάσεων.

9. Επειδή, στην προκείμενη περίπτωση, από τα στοιχεία του φακέλου προκύπτουν τα εξής: Ο αιτών συνεταιρισμός είναι κύριος έκτασης 621.420 τ.μ. στη θέση «Άγιος Ιωάννης - Φιλίππι» του Δήμου Βιλλίων Αττικής. Με την υπό στοιχεία Δ4δ/18057/77/19-10-1970 απόφαση των Υπουργών Κοινωνικών Υπηρεσιών και Δημοσίων Έργων είχε εγκριθεί η κτήση από το συνεταιρισμό της παραπάνω έκτασης και προεγκριθεί η ίδρυση οικισμού. Στη συνέχεια, με την υπό στοιχεία ΥΠΠΕ/ΑΡΧΑΙΟΤ/Α/Φ04/30393/3323/7-6-1976 απόφαση του Υπουργού Πολιτισμού εγκρίθηκε, βάσει της νομοθεσίας για την προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς, η ίδρυση οικισμού στην ανωτέρω θέση. Με το Ε.

42056/697/29-11-1976 έγγραφο του Υπουργού Δημοσίων Έργων γνωστοποιήθηκε στον αιτούντα ότι το Συμβούλιο Δημοσίων Έργων γνωμοδότησε ότι για την έκδοση π.δ/τος εγκριτικού ρυμοτομικού σχεδίου για την ανωτέρω περιοχή απαιτείται προηγουμένως: α) να παραιτηθεί ο συνεταιρισμός συμβολαιογραφικώς από κάθε απαίτηση αποζημίωσης για τη δημιουργία κοινόχρηστων χώρων, β) να δηλώσει ο συνεταιρισμός ότι αναλαμβάνει τις απαιτούμενες δαπάνες για την εκτέλεση των έργων υποδομής του οικισμού, γ) να παραιτηθούν συμβολαιογραφικώς οι ιδιώτες των οποίων οι ιδιοκτησίες θα ενταχθούν στο ρυμοτομικό σχέδιο από κάθε απαίτηση αποζημίωσης έναντι του Δήμου Βιλλίων για τυχόν ρυμοτομία των ιδιοκτησιών τους ή, εναλλακτικώς, να αναληφθεί από το συνεταιρισμό η υποχρέωση να καταβάλει τις τυχόν απαιτηθσόμενες δαπάνες για απαλλοτρίωση των ιδιοκτησιών αυτών. Περαιτέρω, με την υπ' αριθμ. 23410/20-1-1977 πράξη του συμβολαιογράφου Αθηνών ... ο συνεταιρισμός παραιτήθηκε από κάθε απαίτηση αποζημίωσης για τη δημιουργία κοινόχρηστων χώρων και ανέλαβε την υποχρέωση να καταβάλει τις τυχόν απαιτηθσόμενες δαπάνες για απαλλοτρίωση ιδιοκτησιών. Επί αιτήσεων του συνεταιρισμού στη Διοίκηση για πολεοδόμηση της περιοχής, η Διοίκηση με τα 16127/670/29-7-1994 και 70500/10385/8-5-1995 έγγραφά της ενημέρωσε τον αιτούντα ότι με την 3754/1981 απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας κρίθηκε ότι είναι αντισυνταγματικές οι διατάξεις που επιτρέπουν την οικιστική αξιοποίηση ιδιωτικών δασικών εκτάσεων και συνεπώς το αίτημα δεν μπορούσε να ικανοποιηθεί. Με νεώτερη αίτησή του, από 9-5-2005, προς τους Υπουργούς ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε. και Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων ο συνεταιρισμός επανέφερε το αίτημά του για την οικιστική αξιοποίηση της επίμαχης περιοχής ή, εναλλακτικώς, την κήρυξη ως απαλλοτριωτέας της έκτασης αυτής ή την ανταλλαγή της με άλλη που μπορεί να πολεοδομηθεί. Επί της αιτήσεως αυτής ο Διευθυντής Προστασίας Δασών και Φυσικού Περιβάλλοντος του Υπουργείου Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων εξέδωσε το 97575/1632/26-5-2005 έγγραφό του, στο οποίο αναφέρεται ότι η διαδικασία καταγραφής των κατάλληλων για ανταλλαγή εκτάσεων δεν μπορεί να προχωρήσει διότι σχετικά νομικά ζητήματα εκκρεμούν ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας.

10. Επειδή, όπως έγινε παραπάνω δεκτό, οι διατάξεις των παρ. 1 και 2 του άρθρου 50 του ν. 998/1979 κατά το μέρος που προβλέπουν τη δυνατότητα οικιστικής ανάπτυξης δασικών εκτάσεων, αντίκεινται στη διάταξη του άρθρου 24 του Συντάγματος. Συνεπώς, η άρνηση της Διοίκησης να προβεί στις απαραίτητες ενέργειες για οικιστική αξιοποίηση της επίμαχης δασικής έκτασης δεν συνιστά παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας, όλοι δε οι περί του αντιθέτου προβαλλόμενοι λόγοι ακυρώσεως πρέπει να απορριφθούν ως αβάσιμοι.
11. Επειδή, περαιτέρω, με τις παραπάνω, προγενέστερες του ν. 998/1979, ενέργειές της η Διοίκηση, και ειδικότερα με την έκδοση: α) της υπό στοιχεία Δ4δ/18057/77/19-10-1970 απόφασης των Υπουργών Κοινωνικών Υπηρεσιών και

Δημοσίων Έργων, με την οποία είχε εγκριθεί η κτήση από το συνεταιρισμό της παραπάνω έκτασης και προεγκριθεί η ίδρυση οικισμού σ' αυτή, β) της υπό στοιχεία ΥΠΠΕ/ ΑΡΧΑΙΟΤ/Α/Φ04/ 30393/3323/7-6-1976 απόφασης του Υπουργού Πολιτισμού, με την οποία χορηγήθηκε άδεια ίδρυσης οικισμού στην ανωτέρω θέση, γ) του Ε. 42056/697/29-11-1976 εγγράφου του Υπουργού Δημοσίων Έργων, με το οποίο γνωστοποιήθηκε στον αιτούντα ότι το Συμβούλιο Δημοσίων Έργων γνωμοδότησε για την έκδοση π.δ/τος εγκριτικού ρυμοτομικού σχεδίου, δημιούργησε την εύλογη προσδοκία στον αιτούντα συνεταιρισμό ότι η επίδικη έκταση θα ήταν οικιστικώς αξιοποιήσιμη. Με τα δεδομένα αυτά, όφειλε η Διοίκηση, σύμφωνα με όσα εκτίθενται στις προηγούμενες σκέψεις, να προβεί στις απαραίτητες ενέργειες για την απαλλοτρίωση ή την έγκριση της ανταλλαγής της δασικής έκτασης του αιτούντος συνεταιρισμού, κατ' εφαρμογή της διατάξεως της παρ. 3 του άρθρου 50 του ν. 998/79.

12. Επειδή, ενόψει των ανωτέρω, πρέπει να γίνει εν μέρει δεκτή η κρινόμενη αίτηση, κατά τα στο διατακτικό ειδικότερα οριζόμενα.