

ΣΤΕ 2915/2012 [Ακύρωση δασικής διάταξης για απαγόρευση της θήρας στο «Δέλτα Έβρου»]

Περίληψη

-Η προσβαλλόμενη απόφαση του Δασάρχη Αλεξανδρούπολης, στην οποία περιλαμβάνεται, κατά το μέρος που αφορά περιοχές του Δέλτα του Έβρου, διάταξη για απαγόρευση της θήρας, φέρει κανονιστικό χαρακτήρα. Συνεπώς, για να λάβει νόμιμη υπόσταση, έπρεπε να δημοσιευθεί στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, εφόσον ούτε από τις διατάξεις Δασικού Κώδικα, δυνάμει των οποίων εκδόθηκε, ούτε από άλλη ειδική διάταξη προβλέπεται η δημοσίευσή της με άλλο τρόπο.

-Η προσβαλλόμενη απόφαση, αν και δεν έλαβε νόμιμη υπόσταση λόγω πλημμελούς δημοσίευσης, ακυρώνεται ενόψει της φύσης της, των κατά νόμο συνεπειών της, αλλά και για λόγους ασφαλείας του δικαίου.

Πρόεδρος: Αγγ. Θεοφιλοπούλου

Εισηγητής: Χ. Ράμμος

Βασικές σκέψεις

2. Επειδή, με την υπό κρίση αίτηση ζητείται η ακύρωση της υπ' αριθμ. 26/5.1.2010 αποφάσεως του Δασάρχη Αλεξανδρουπόλεως, καθ' ο μέρος δι' αυτής απαγορεύθηκε, για την κυνηγετική περίοδο 2009 - 2010, η θήρα στις ζώνες Α', Β', Γ' και Θ' του μονίμου καταφυγίου άγριας ζωής «Δέλτα Έβρου», οι οποίες είχαν καθορισθεί με την υπ' αριθμ. 4110/29.1.2007 απόφαση των Υπουργών Ανάπτυξης, Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων, Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων, Εμπορικής Ναυτιλίας και Μακεδονίας - Θράκης (Β' 2466).
3. Επειδή, όπως προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου, το Δέλτα του ποταμού Έβρου συμπεριλαμβάνεται στους έντεκα υγροτόπους που ενέταξε η Ελλάδα στον κατάλογο των «Υγροτόπων Διεθνούς Σημασίας» της Συμβάσεως Ραμσάρ (ν. δ/γμα 191/1974, Α' 350). Το Δέλτα αποτελεί, επίσης, «Ζώνη Ειδικής Προστασίας» (ΖΕΠ - SPA) σύμφωνα με τα κριτήρια της Οδηγίας 74/409/ΕΟΚ για την άγρια ορνιθοπανίδα, περιλαμβάνεται δε στον Εθνικό Κατάλογο περιοχών, οι οποίες προτείνονται για ένταξη στο Ευρωπαϊκό Δίκτυο «Natura 2000», με κωδικό GR 1110007 και έχει χαρακτηριστεί ως «Τόπος Κοινοτικής Σημασίας» (πΤΚΣ - pSCI) για τους φυσικούς οικοτόπους και την αυτοφυή χλωρίδα και άγρια πανίδα. Ενόψει της ιδιαίτερης σημασίας του Δέλτα, η Γραμματεία του Εθνικού Συμβουλίου Χωροταξίας και Περιβάλλοντος, ήδη από

του έτους 1978, είχε αναθέσει σε επιστήμονες διαφόρων ειδικοτήτων τη σύνταξη ειδικής διαχειριστικής μελέτης, βάσει της οποίας καταρτίσθηκε, εν συνεχεία, «Σχέδιο Δράσεως Προστασίας του Περιβάλλοντος του Δέλτα του ποταμού Έβρου». Κατ' εφαρμογήν του σχεδίου αυτού, το οποίο εγκρίθηκε από το Εθνικό Συμβούλιο Χωροταξίας και Περιβάλλοντος, ανατέθηκε στον Υπουργό Συντονισμού και τους συναρμόδιους υπουργούς να λάβουν τα απαραίτητα θεσμικά μέτρα και να προβούν σε όλες τις αναγκαίες ενέργειες για την υλοποίηση του (απόφαση της 28.2.1980, Β' 486). Εντός του πλαισίου της υλοποίησης του ανωτέρω σχεδίου, συνήφθη η ΜΟΠ - ΣΑΝΤ 9229/2 σύμβαση, με την οποία το Νομαρχιακό Ταμείο Έβρου ανέθεσε σε σύμπραξη μελετητικών γραφείων την εκπόνηση μελέτης με θέμα «Μελέτη Διαχείρισης Βιοτόπων του Δέλτα στις Εκβολές του ποταμού Έβρου». Με τη μελέτη αυτή επιδιώχθηκε η γενική περιγραφή του περιβάλλοντος και των επί μέρους οικοσυστημάτων που αποτελούν τον βιότοπο του Δέλτα του ποταμού Έβρου και η διατύπωση διαχειριστικής προτάσεως για τις νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές ρυθμίσεις, καθώς και για τα τεχνικά έργα που απαιτούνται για την εξασφάλιση του βέλτιστου βαθμού προστασίας των βιοτόπων και των οικοσυστημάτων του που έχουν ιδιαίτερη οικολογική, αισθητική και πολιτική σημασία. Η εκπονηθείσα μελέτη παραδόθηκε το Μάιο του 1994 και αποτέλεσε αντικείμενο διαβουλεύσεως μεταξύ των συναρμόδιων Υπουργείων, της Νομαρχίας Έβρου, των οικείων οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως και των κατοίκων της ευρύτερης περιοχής. Μετά την ολοκλήρωση της διαδικασίας αυτής, εκδόθηκε, κατ' επίκληση της παραγράφου 6 του άρθρου 21 του ν. 1650/1986, η υπ' αριθ. 8586/1838/30.3.1998 κοινή απόφαση των Υπουργών Ανάπτυξης και Γεωργίας και των Υφυπουργών Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημόσιων Έργων και Εμπορικής Ναυτιλίας «περί μέτρων προστασίας των υδροτόπων και των φυσικών σχηματισμών στις εκβολές του Έβρου και της ευρύτερης περιοχής του» (Β' 376/27.4.1998), με την οποία τέθηκαν όροι και περιορισμοί των επιτρεπομένων δραστηριοτήτων και επεμβάσεων στο Δέλτα του Έβρου (άρθρο 8). Όπως δε προκύπτει από διάφορα έγγραφα της περιόδου αυτής (βλ. μεταξύ άλλων, το υπ' αριθ. 55950/3170/23.9.1998 έγγραφο του Τμήματος Διαχείρισεως Φυσικού Περιβάλλοντος της Διευθύνσεως Περιβαλλοντικού Σχεδιασμού του Υπουργείου ΠΕ.ΧΩ.ΔΕ.), η ανωτέρω απόφαση εκδόθηκε στο πλαίσιο διαδικασίας, η οποία έτεινε στην έκδοση προεδρικού διατάγματος κατά το άρθρο 21 του ν. 1650/1986, σχέδιο το οποίο είχε ήδη συνταχθεί στο πλαίσιο προγράμματος του Υπουργείου Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων με τίτλο «Πρόγραμμα αντιμετώπισης ειδικών περιβαλλοντικών προβλημάτων και συστήματος λειτουργίας και διαχείρισης της προστατευόμενης περιοχής Δέλτα Έβρου και της ευρύτερης περιοχής του». Κατά ρητή πρόβλεψη της εν λόγω αποφάσεως, η οποία ήταν

σύμφωνη με τις προπαρατεθείσες διατάξεις του ν. 1650/1986, η ισχύς της άρχιζε από της δημοσιεύσεώς της στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως και έληγε μετά παρέλευση διετίας με δυνατότητα παρατάσεώς της, σε περίπτωση συνδρομής εξαιρετικών λόγων, για ένα ακόμη έτος. Κατ' ενάσκηση της ευχέρειας αυτής, η ισχύς της κοινής υπουργικής αποφάσεως παρατάθηκε, τελικώς, δυνάμει της υπ' αριθμ. 10528/2566/2001 ομοίας αποφάσεως (Β' 574), για ένα επιπλέον έτος. Ακολούθησε η έκδοση της υπ' αριθμ. 4110/2007 αποφάσεως των Υπουργών Ανάπτυξης, Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων, Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων, Εμπορικής Ναυτιλίας και Μακεδονίας -Θράκης «Χαρακτηρισμός της χερσαίας και θαλάσσιας περιοχής των υγροτόπων του Δέλτα στις εκβολές του ποταμού Έβρου και της ευρύτερης περιοχής του ως Εθνικό Πάρκο με την ονομασία Εθνικό Υγροτοπικό Πάρκο Δέλτα Έβρου» (Δ' 102/16.3.2007). Με την απόφαση αυτή, η οποία εκδόθηκε, κατ' επίκληση, μεταξύ άλλων, και των άρθρων 18, 19 παρ. 3, 21 παρ. 1 και 2, 28, 29, 30 και 31 παρ. 9 και 10 του ν. 1650/1986 (Α' 160) και 15, 16 και 17 του ν. 2742/1999 (Α' 207), χαρακτηρίσθηκε ως Εθνικό Πάρκο με την ονομασία «Εθνικό Υγροτοπικό Πάρκο Δέλτα Έβρου» η χερσαία και θαλάσσια περιοχή των υγροτόπων του Δέλτα στις εκβολές του ποταμού Έβρου και της ευρύτερης περιοχής του, η οποία ευρίσκεται εκτός των ορίων των εγκεκριμένων γενικών πολεοδομικών σχεδίων και των οικισμών κάτω των 2.000 κατοίκων και εμπίπτει στα διοικητικά όρια των Δήμων Αλεξανδρουπόλεως, Φερών και Τραϊανούπολης. Ειδικότερα, με την απόφαση αυτή και, ιδίως, με το χαρακτηρισμό ως εθνικού πάρκου χερσαίων και υδάτινων τμημάτων της περιοχής των υγροτόπων του Δέλτα στις εκβολές του ποταμού Έβρου και της ευρύτερης περιοχής του, που διακρίνονται για τη βιολογική, οικολογική, αισθητική, επιστημονική, γεωμορφολογική και παιδαγωγική τους σημασία, επιδιώκεται η προστασία, η διατήρηση και η αποτελεσματική διαχείριση της φύσης και του τοπίου, ως φυσικής κληρονομιάς και πολύτιμου εθνικού φυσικού πόρου, καθώς και η διατήρηση και διαχείριση των σπανίων οικοτόπων και των ειδών χλωρίδας και πανίδας που απαντώνται στη συγκεκριμένη περιοχή, η οποία όσον αφορά την ορνιθοπανίδα αποτελεί έναν από τους πλουσιότερους υγροτόπους της Ευρώπης, τόσο σε αριθμό ειδών, όσο και σε πληθυσμό (άρθρο 1). Περαιτέρω, με την ίδια απόφαση καθορίζονται εντός της χερσαίας και θαλάσσιας περιοχής του εθνικού πάρκου ζώνες Α', Β' και Γ', οι οποίες χαρακτηρίζονται ως περιοχές προστασίας της φύσης, καθώς και ζώνες Δ', Ε', Ζ', Η', και Θ' (άρθρο 2), προβλέπονται δε, παραλλήλως, αφενός μεν γενικοί όροι, ισχύοντες σε όλες τις καθοριζόμενες διά της αποφάσεως ζώνες προστασίας, αφετέρου δε ειδικοί όροι και περιορισμοί, οι οποίοι ίσχυαν ανά ζώνη (άρθρο 3). Ειδικότερα, με τις διατάξεις αυτές επιτρέπεται, σε όλες ανεξαιρέτως τις ζώνες προστασίας, η υπό όρους άσκηση των ρητώς μνημονευομένων στην απόφαση δραστηριοτήτων, μεταξύ των οποίων, πάντως, δεν περιλαμβάνεται η θήρα.

- Κατά ρητή, ωστόσο, πρόβλεψη των αυτών διατάξεων, οι ειδικότεροι όροι, που περιέχονται στις επιμέρους διατάξεις της αποφάσεως σχετικά με το κυνήγι, επιτρέπεται να τροποποιηθούν ανάλογα με τα επιστημονικά συμπεράσματα σχετικής μελέτης και σύμφωνα με τον Κανονισμό Διοικήσεως και Λειτουργίας του Φορέα Διαχειρίσεως της περιοχής. Σύμφωνα δε με τους ισχύοντες ανά ζώνη ειδικούς όρους προστασίας, στις ζώνες Α', Β' και Θ' δεν περιλαμβάνεται, μεταξύ των επιτρεπόμενων δραστηριοτήτων, η θήρα, η οποία, αντιθέτως, επιτρέπεται σε συγκεκριμένες περιοχές στη ζώνη Γ'. Ακολούθησε η δημοσίευση της 3290/2009 αποφάσεως του Συμβουλίου της Επικρατείας, η οποία εκδόθηκε επί κοινής αιτήσεως ακυρώσεως μελών κυνηγετικών συλλόγων και του τρίτου εκ των ήδη αιτούντων σωματείων (Κυνηγετική Συνομοσπονδία Ελλάδος), κρίθηκε, παρεμπιπτόντως, ότι με την προμνησθείσα κοινή υπουργική απόφαση μη νομίμως χαρακτηρίσθηκε ως Εθνικό Πάρκο η επίμαχη περιοχή και μη νομίμως, περαιτέρω, καθορίσθηκαν εντός αυτής ζώνες προστασίας, όπου απαγορεύεται ή επιτρέπεται υπό αυστηρούς όρους η άσκηση συγκεκριμένων δραστηριοτήτων, μεταξύ των οποίων, και η θήρα, διότι για τον χαρακτηρισμό περιοχής ως Εθνικού Πάρκου είναι κατά νόμον αναγκαία η έκδοση του προβλεπομένου από το άρθρο 21 παρ. 1 και 2 του ν. 1650/1986 προεδρικού διατάγματος. Μετά τη δημοσίευση της ανωτέρω ακυρωτικής αποφάσεως του Συμβουλίου της Επικρατείας, εκδόθηκε, κατ' επίκληση, μεταξύ άλλων, και της προμνησθείσας κοινής υπουργικής αποφάσεως περί οριοθετήσεως και χαρακτηρισμού της χερσαίας και θαλάσσιας περιοχής των υγροτόπων του Δέλτα του Έβρου ως εθνικού πάρκου, ή προσβαλλόμενη απόφαση του Δασάρχη Αλεξανδρουπόλεως. Με την απόφαση αυτή, με την οποία τροποποιήθηκε ή υπ' αριθμ. 1/2009 δασική ρυθμιστική διάταξη του Δασαρχείου Αλεξανδρουπόλεως, τέθηκαν όροι και περιορισμοί για την άσκηση θήρας στην εδαφική περιφέρεια του νομού Έβρου για την κυνηγετική περίοδο 2009 -2010 (χρονικό διάστημα από 20.8.2009 έως και 28.2.2010). Ειδικότερα, με την απόφαση αυτή ορίσθηκε ότι στις καθορισθείσες υπό της ανωτέρω κοινής υπουργικής αποφάσεως ζώνες Α', Β', Γ' και Θ' του Δέλτα του Έβρου ισχύουν οι ειδικοί όροι και οι απαγορεύσεις που προβλέπονται από την απόφαση αυτή. Ήδη, με την υπό κρίση αίτηση ζητείται η ακύρωση της ως άνω αποφάσεως του Δασάρχη Αλεξανδρουπόλεως, καθ' ο μέρος δι' αυτής απαγορεύεται η θήρα στις προμνησθείσες ζώνες προστασίας του Δέλτα του Έβρου.
4. Επειδή, η υπό κρίση αίτηση ασκείται μετ' εννόμου συμφέροντος από τα αιτούντα σωματεία, στους καταστατικούς σκοπούς των οποίων περιλαμβάνεται, μεταξύ άλλων, η προστασία του θηράματος και η ανάπτυξη και αξιοποίηση του θηραματικού πλούτου της χώρας. Εξάλλου, οι αιτούντες παραδεκτώς ομοδικούν, προβάλλοντας κατά της αυτής πράξεως κοινούς λόγους ακυρώσεως, οι οποίοι ερείδονται επί της ίδιας πραγματικής και νομικής βάσεως.

5. Επειδή, από τα άρθρα 42 παρ. 1 και 35 παρ. 1 του Συντάγματος συνάγεται η βασική αρχή, που ερείδεται και σε άλλες συνταγματικές διατάξεις, ότι για την τελείωση των τυπικών νόμων και των προεδρικών διαταγμάτων, αλλά και των λοιπών κανονιστικού χαρακτήρα διοικητικών πράξεων, απαιτείται, ως συστατικό στοιχείο του κύρους τους, η δημοσίευσή τους στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως. Με τη δημοσίευση η κανονιστική ρύθμιση καθίσταται προσιτή στους πολίτες, δημιουργείται τεκμήριο γνώσεως της και καθίσταται εφικτός ο έλεγχος της νομιμότητας των κανονιστικών διοικητικών πράξεων από το Συμβούλιο της Επικρατείας και τα λοιπά (Ολομέλεια, ΣτΕ 4108 - 9/1999, σκέψη 6, ΣτΕ 1287/2008, σκέψη 4, 2817/2006, σκέψη 5, 3322/2005, σκέψη 5). Εντός του πλαισίου αυτού, με το άρθρο 5 παρ. 2 στοιχ. θ' του ν. 3469/2006 «Εθνικό Τυπογραφείο, Εφημερίς της Κυβερνήσεως και λοιπές διατάξεις» (Α' 131) ορίζεται ότι στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως δημοσιεύονται, μεταξύ άλλων, οι κανονιστικού χαρακτήρα πράξεις του Πρωθυπουργού, του Υπουργικού Συμβουλίου, των Υπουργών, καθώς και οποιουδήποτε άλλου οργάνου της Διοικήσεως, εφόσον η κείμενη νομοθεσία δεν προβλέπει άλλον ειδικότερο τρόπο δημοσίευσής, στο δε άρθρο 8 παρ. 1 στοιχ. η' του ίδιου νόμου ορίζεται ότι δεν δημοσιεύονται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως οι κανονιστικές πράξεις για τις οποίες προβλέπεται εκ της κειμένης νομοθεσίας ειδική διαδικασία δημοσίευσής ή γνωστοποίησής (ΣτΕ 1287/2008, σκέψη 5).
6. Επειδή, εν προκειμένω, η προσβαλλόμενη απόφαση του Δασάρχη Αλεξανδρουπόλεως, στην οποία περιλαμβάνεται, καθ' ο μέρος αφορά τις προαναφερόμενες περιοχές του Δέλτα του Έβρου, διάταξη περί απαγορεύσεως της θήρας, φέρει κανονιστικό χαρακτήρα (ΣτΕ 1287/2008, σκέψη 6, πρβλ. ΣτΕ 1592/1998, σκέψεις 7 και 11 και ΣτΕ ΕΑ 211/2002) και, συνεπώς, για να λάβει, κατά τα ανωτέρω, νόμιμη υπόσταση έπρεπε να δημοσιευθεί στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, εφόσον ούτε από τις διατάξεις του ν. δ/τος 86/1969 (Δασικός Κώδικας, Α' 7, βλ., ιδίως, άρθρο 258 παρ. 5 αυτού), επί των οποίων ερείδεται η έκδοσή της, ούτε από άλλη ειδική διάταξη προβλέπεται η δημοσίευσή της με άλλο τρόπο. Εξάλλου, όπως προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου, η ως άνω κανονιστική απόφαση απεστάλη προς ανάρτηση σε δημοτικά καταστήματα της ευρύτερης περιοχής του Δασαρχείου Αλεξανδρουπόλεως και στους κυνηγετικούς συλλόγους Αλεξανδρουπόλεως, Φερών και Σαμοθράκης. Εντούτοις και, ανεξαρτήτως του ότι από τα στοιχεία του φακέλου δεν προκύπτει ότι η, κατά τα ανωτέρω, ανάρτηση της αποφάσεως έλαβε πράγματι χώρα, η τελευταία δεν πληροί τις απαιτήσεις του νόμου, διότι οι κανονιστικού χαρακτήρα πράξεις των οργάνων της Διοικήσεως πρέπει, κατά τα ήδη εκτεθέντα, να δημοσιεύονται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, εφόσον δεν υφίσταται, ούτε η Διοίκηση επικαλείται, ειδική διάταξη, η οποία να προβλέπει την κατ' άλλο τρόπο δημοσίευσή τους (ΣτΕ 1287/2008, σκέψη 6). Ενόψει

τούτων, η προσβαλλόμενη απόφαση, αν και δεν έλαβε νόμιμη υπόσταση λόγω πλημμελούς δημοσιεύσεως της, πρέπει, λόγω της φύσεως της και των κατά νόμο συνεπειών της, αλλά και για λόγους ασφαλείας του δικαίου (ΣτΕ 1287/2008, σκέψη 6, πρβλ. ΣτΕ 1295/2008, σκέψη 5, 1287/2008, σκέψη 6, 3960/2006, σκέψη 8, 1222/2004, σκέψη 6, 664/2004, σκέψη 5 κ.ά.), να ακυρωθεί. Συνεπώς, η υπό κρίση αίτηση πρέπει να γίνει δεκτή, για το λόγο αυτό, ο οποίος βασίμως προβάλλεται υπό των αιτούντων, παρελκούσης ως αλυσιτελούς της εξετάσεως των λοιπών προβαλλόμενων λόγων ακυρώσεως.