

Δασικοί χάρτες και Κτηματολόγιο. Σχόλιο στις 805-808/2016 7μ. αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας*

Συγγραφέας: ΔΗΜΗΤΡΑ ΜΑΥΡΟΠΟΔΗ

1. 37 έτη από την θεσμοθέτηση του Δασολογίου το πρώτον με τον ν. 998/1979, όπου μόλις το 1% της επικράτειας καλύπτεται από κυρωμένους δασικούς χάρτες, το Συμβούλιο της Επικρατείας επαναπροσδιορίζει τη σχέση ανάμεσα στη διαδικασία κατάρτισης των δασικών χαρτών και τη διαδικασία σύνταξης του Κτηματολογίου, εν όψει των νέων πραγματικών δεδομένων που ανέκυψαν από την εξέλιξη της κτηματογράφησης της χώρας. Με τις προσφάτως δημοσιευθείσες αποφάσεις του (805-808/2016 7μ.), αποφαινεται επί του εξής νομικού ζητήματος: Οι διαδικασίες κατάρτισης των δασικών χαρτών και σύνταξης του Κτηματολογίου πρέπει να είναι αυτοτελείς και παράλληλες τόσο ως προς το χρονικό σημείο εκκίνησης όσο και ως προς τον χρόνο περαίωσής τους; Ή μήπως η κύρωση των δασικών χαρτών θα πρέπει να προηγείται της λειτουργίας του Κτηματολογίου;*

2. Για την πλήρη κατανόηση των βασικών παραμέτρων του ζητήματος αυτού, η επίλυση του οποίου συνεπάγεται σημαντικές πρακτικές συνέπειες που εκτείνονται σε όλο το εύρος του δικαίου, δημοσίου και ιδιωτικού, δεδομένου ότι οριοθετεί το κρίσιμο σημείο διασταύρωσης διαφορετικών νομικών διαδικασιών –δηλαδή, της κατάρτισης δασολογίου και της σύνταξης εθνικού κτηματολογίου– είναι αναγκαία μια σύντομη ιστορική αναδρομή.

2.1. Ο Νομοθέτης, στο πλαίσιο εκτέλεσης της συνταγματικής επιταγής του άρθρου 24 παρ. 1 του Συντάγματος του 1975 για την προστασία των δασών και των δασικών εκτάσεων μέσω της λήψης ιδιαίτερων πρόσφορων προληπτικών και κατασταλτικών μέτρων, θέσπισε με τις διατάξεις του ν. 998/1979 ένα ολοκληρωμένο σύστημα ειδικών ρυθμίσεων για τη φωτογράφιση και χαρτογράφιση των δασών και των δασικών εκτάσεων, τη σύνταξη δασικών χαρτών και την κατάρτιση δασολογίου, το οποίο συμπληρώθηκε κανονιστικώς με την έκδοση, κατ' εξουσιοδότηση του νόμου αυτού, του π.δ. 1141/1980. Ωστόσο, στην πράξη υπήρξε πλήρης αδράνεια της Διοίκησης να υλοποιήσει τις ρυθμίσεις αυτές. Με την 2818/1997 απόφαση του Ε΄ Τμήματος ακυρώθηκε η παράλειψη της Διοίκησης να προβεί στις δέουσες ενέργειες για την κατάρτιση και τήρηση του Δασολογίου, παρά την παρέλευση ευλόγου χρόνου, ήτοι πέραν της 10ετίας από τη θέση σε ισχύ του οικείου κανονιστικού πλαισίου με το π.δ. 1141/1980. Η σπουδαιότητα της απόφασης αυτής έγκειται στα εξής δύο σημεία: α) στο ότι ανέδειξε το Δασολόγιο και την μέσω αυτού έγκυρη, συστηματική και

επιστημονική απογραφή των δασών και δασικών εκτάσεων ως το μόνο αποτελεσματικό μέσο για την προστασία και διαχείριση του δασικού πλούτου και ανήγαγε σε συνταγματικό επίπεδο την υποχρέωση της Διοίκησης να συντάξει το Δασολόγιο, παρά την απουσία ρητής σχετικής διατύπωσης στο άρθρο 24 του Συντάγματος του 1975 και β) στο γεγονός ότι οριοθέτησε, για πρώτη φορά, τη σχέση μεταξύ των διαδικασιών της κατάρτισης των δασικών χαρτών και της σύνταξης του Κτηματολογίου. Όπως χαρακτηριστικά αναφέρεται στην απόφαση, η διαδικασία κατάρτισης των δασικών χαρτών είναι αυτοτελής και δεν εξαρτάται από τη διαδικασία κατάρτισης του Κτηματολογίου, του οποίου η ολοκλήρωση, συνδεδεμένη με την κρίση επί ιδιοκτησιακών ζητημάτων, απαιτεί πολυετή προσπάθεια.

Δυστυχώς, η εξέλιξη των πραγμάτων διέψευσε την προσδοκία αυτή του Δικαστηρίου.

2.2. Μετά τη δημοσίευση της αποφάσεως αυτής, ως προς την οποία δεν υπήρξε συμμόρφωση της Διοίκησης, γεγονός που διαπιστώθηκε και με σχετικό πρακτικό της Επιτροπής Συμμόρφωσης του Δικαστηρίου^[1], επακολούθησαν, πολύ συνοπτικά, τα εξής: α) Τέθηκε σε ισχύ ο ν. 2664/1998 που αναμόρφωσε τη διαδικασία κατάρτισης των δασικών χαρτών και προέβλεπε τη δυνατότητα κίνησης της διαδικασίας από την Κτηματολόγιο Α.Ε. σε περιοχές που κηρύσσονται υπό κτηματογράφηση και δεν διαθέτουν κυρωμένους χάρτες, εάν ο Υπουργός Γεωργίας αδυνατεί να προβεί στην κίνηση της διαδικασίας. β) Ακολούθησε, η αναθεώρηση του Συντάγματος το 2001 και η ρητή πλέον πρόβλεψη της υποχρέωσης κατάρτισης και τήρησης Δασολογίου, αλλά και της σύνταξης Εθνικού Κτηματολογίου. γ) Δημοσιεύθηκε ο ν. 3208/2003, ο οποίος μετέβαλε τους ορισμούς του δάσους και της δασικής έκτασης συρρικνώνοντας τις προστατευτέες από τις διατάξεις της δασικής νομοθεσίας εκτάσεις. δ) Εκδόθηκε η 202/2005 απόφαση της Επιτροπής Αναστολών του Συμβουλίου της Επικρατείας που ανέστειλε την ισχύ εγκυκλίου του Υφυπουργού Γεωργίας, με την οποία εντέλλονταν οι Διευθύνσεις Δασών των Νομών να προσαρμόσουν τους καταρτισθέντες δασικούς χάρτες με τους νέους ορισμούς του ν. 3208/2003, στο πλαίσιο της εκκρεμοδικίας, η οποία είχε ήδη δημιουργηθεί επ' ευκαιρία προσβολής πράξεων που ερείδοντο στις διατάξεις του νόμου αυτού. ε) Ακολούθησε ο ν. 3818/2010, ο οποίος κατήργησε τις αμφισβητούμενες διατάξεις του ν. 3208/2003, διατηρώντας όμως σε ισχύ τις πράξεις χαρακτηρισμού που εκδόθηκαν επί τη βάση των διατάξεών του· η δημοσίευση του νόμου αυτού είχε ως αποτέλεσμα τη συνέχιση, μετά από 6 χρόνια στασιμότητας, της διαδικασίας κατάρτισης των δασικών χαρτών και στ) Με την 32/2013 απόφαση της Ολομελείας του Συμβουλίου της Επικρατείας, εκδοθείσης κατόπιν διατυπώσεως προδικαστικού ερωτήματος στο Δ.Ε.Ε., κρίθηκαν ως αντισυνταγματικές και ανίσχυρες οι διατάξεις του ν. 3208/2003 και ακυρώθηκε η κανονιστική απόφαση περί καθορισμού των προδιαγραφών σύνταξης και τήρησης του Δασολογίου, με αποτέλεσμα, ως εκ του δεδικασμένου της αποφάσεως, να είναι ανίσχυρες και όλες οι πράξεις της σχετικής διαδικασίας που είχαν εκδοθεί με έρεισμα τις αντισυνταγματικές διατάξεις.

2.3. Παραλλήλως, με τις προαναφερθείσες, ομολογουμένως, δυσμενείς εξελίξεις στη διαδικασία κατάρτισης των δασικών χαρτών, η διαδικασία κτηματογράφησης των περιοχών της χώρας προχωρούσε ομαλά, με αργούς ρυθμούς κατά την πρώτη εφαρμογή της και σταδιακά επιταχυνόμενους στη συνέχεια συνεπεία των βελτιώσεων του νομοθετικού πλαισίου, αλλά και της πολιτικής βούλησης για τη δημιουργία Κτηματολογίου, η οποία εξασφάλισε, μέχρι πρότινος, χρηματοδότηση, επαρκή υποδομή και εξοπλισμό για τη διεκπεραίωση του έργου και κυρίως απουσία παρεμβάσεων που να παρεμποδίζουν την ολοκλήρωσή του. Έτσι το 2007 κηρύσσονται υπό κτηματογράφηση 107 Ο.Τ.Α. της Χώρας και το 2010 το εναπομείναν υπόλοιπο της Χώρας. Για τους μεν 107 Ο.Τ.Α. είχαν ήδη, κατά την έναρξη της κτηματογράφησης, ανατεθεί οι μελέτες κατάρτισης των δασικών χαρτών, για το δε υπόλοιπο της Χώρας οι σχετικές συμβάσεις δεν είχαν ακόμη ανατεθεί.

2.4. Εν μέσω των εξελίξεων αυτών, το Γεωτεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδος και ο Δικηγορικός Σύλλογος Θεσσαλονίκης ασκούν κατά τα έτη 2007 και 2008 αιτήσεις ακυρώσεως ενώπιον του Δικαστηρίου, ζητώντας να ακυρωθεί μία σειρά πράξεων και παραλείψεων: η παράλειψη του Υπουργού Αγροτικής Ανάπτυξης να κινήσει ο ίδιος, και όχι η Κτηματολόγιο Α.Ε., τη διαδικασία κατάρτισης των δασικών χαρτών, η παράλειψη της Κτηματολόγιο Α.Ε. να ολοκληρώσει τη διαδικασία κατάρτισης των δασικών χαρτών πριν την έναρξη της κτηματογράφησης, η απόφαση κήρυξης υπό κτηματογράφηση των 107 Ο.Τ.Α. και επόμενες πράξεις με τις οποίες συνεχιζόταν η σύνθετη διοικητική ενέργεια της κτηματογράφησης. Ακολουθούν, τα έτη 2010 και 2013, αιτήσεις ακυρώσεως του Δικηγορικού Συλλόγου Θεσσαλονίκης και της Πανελληνίας Κίνησης Δασολόγων, αντίστοιχα, οι οποίες στρέφονταν κατά της παράλειψης της Διοίκησης να ολοκληρώσει τη διαδικασία κύρωσης των δασικών χαρτών πριν την έναρξη της κτηματογράφησης στο υπόλοιπο της Χώρας, καθώς και κατά σχετικών πράξεων της διαδικασίας. Κατά τον χρόνο συζήτησης των υποθέσεων, ο οποίος ακολούθησε την έκδοση της 32/2013 απόφασης της Ολομελείας που αποφάνθηκε επί του ζητήματος της συνταγματικότητας των ορισμών του δάσους/δασικής έκτασης του ν. 3208/2003, ως προς μεν τις υποθέσεις των ετών 2007 και 2008 είχαν ήδη αρχίσει να εκδίδονται αποφάσεις περαίωσης της κτηματογράφησης για ορισμένες περιοχές εκ των 107 Ο.Τ.Α., ενώ ως προς τις λοιπές υποθέσεις η κτηματογράφηση βρισκόταν ακόμη σε πρώιμο στάδιο.

3. Το πρώτο, προκαταρκτικό, ζήτημα που κλήθηκε να αντιμετωπίσει το Δικαστήριο στις υποθέσεις αυτές ήταν εάν είναι συνταγματικώς ανεκτή αφ' ενός η προβλεπόμενη στο άρθρο 27 παρ. 7 του ν. 2664/1998 μεταβίβαση αρμοδιοτήτων σχετικών με την εκκίνηση της διαδικασίας και την κατάρτιση των δασικών χαρτών σε ανώνυμη εταιρεία (Κτηματολόγιο Α.Ε.) καθ' υποκατάσταση του Κράτους και αφ' ετέρου η συνεπεία της μεταβίβασης αυτής εξάρτηση της διαδικασίας κατάρτισης των δασικών χαρτών με το Κτηματολόγιο.

Ως προς το ζήτημα αυτό, το Δικαστήριο έκρινε ότι ο νομοθέτης δεσμεύεται εκ του Συντάγματος ως προς το αποτέλεσμα, δηλαδή τη διασφάλιση αποτελεσματικής προστασίας και την αποτροπή της υποβάθμισης των δασικών οικοσυστημάτων, και όχι ως προς τα μέσα που θα μετέλθει για την εξυπηρέτηση του σκοπού αυτού. Συνεπώς, ανήκει στην ευχέρειά του ο τρόπος οργανώσεως της διαδικασίας κατάρτισης των δασικών χαρτών, υπό την προϋπόθεση όμως ότι η διαδικασία αυτή πληροί τα εχέγγυα ορθής και αξιόπιστης αποτύπωσης των δασικών περιοχών βάσει κατάλληλων τεχνικών προδιαγραφών από όργανα που διαθέτουν τις απαιτούμενες επιστημονικές γνώσεις και προωθείται άμεσα και αυτοτελώς σε σχέση με οποιαδήποτε άλλη διαδικασία εν όψει του υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος που επιτελεί. Κατά την κρίση του Δικαστηρίου, οι προϋποθέσεις αυτές πληρούνται στη συγκεκριμένη περίπτωση. Ειδικότερα, η δυνατότητα που παρέχεται στην Κτηματολόγιο Α.Ε. να εκκινεί τη διαδικασία κατάρτισης των δασικών χαρτών αναθέτοντας τις σχετικές μελέτες σε ιδιώτες, είναι όλως εξαιρετική και τίθεται αποκλειστικά και μόνο για να διασφαλίσει την επιτάχυνση και ολοκλήρωση της διαδικασίας κύρωσης των δασικών χαρτών σε περιοχές που έχουν κηρυχθεί υπό κτηματογράφηση και δεν διαθέτουν δασικούς χάρτες, ώστε τα στοιχεία τους να ληφθούν υπ' όψιν προ του πέρατος της κτηματογράφησης. Η εξαιρετική αυτή δυνατότητα δεν ανατρέπει τον γενικό κανόνα της άμεσης, ταχείας και αυτοτελούς διεκπεραίωσης της οικείας διαδικασίας. Περαιτέρω, τόσο το προϊσχύσαν καθεστώς του ν. 2664/1998, όσο και το μεταγενέστερο του ν. 3889/2010 και η τροποποίησή του με τον ν. 4164/2013, προβλέπει τρεις ασφαλιστικές δικλείδες που ικανοποιούν τις απαιτήσεις για ορθή και αξιόπιστη αποτύπωση των δασικών περιοχών, ώστε να μην υφίσταται παραβίαση των οικείων συνταγματικών επιταγών: α) τη θέσπιση, με απόφαση των αρμόδιων Υπουργών, αναλυτικών τεχνικών προδιαγραφών που οφείλουν να πληρούν οι μελέτες που ανατίθενται σε ιδιώτες, β) τη διατήρηση στις δασικές υπηρεσίες της καθοριστικής αρμοδιότητας ελέγχου, διόρθωσης και θεώρησης των καταρτισθέντων χαρτών και γ) την πρόβλεψη οργάνων με ειδικές επιστημονικές γνώσεις για την εξέταση των αντιρρήσεων.

4. Το δεύτερο και μείζον ζήτημα που ανέκυψε είναι εάν η παράλειψη της Διοίκησης να ολοκληρώσει τη διαδικασία κατάρτισης των δασικών χαρτών σε περιοχές που κηρύσσονται υπό κτηματογράφηση είναι συμβατή με τις συνταγματικές επιταγές και το νομοθετικό καθεστώς που τις υλοποιεί και ποιο είναι το απώτατο χρονικό σημείο, κατά το οποίο η διαδικασία αυτή θα πρέπει, πάντως, να έχει ολοκληρωθεί.

Το Δικαστήριο ως προς το ζήτημα αυτό υπενθύμισε, κατ' αρχάς, τη συνταγματική υποχρέωση της Διοίκησης να μεριμνήσει για την άμεση εκκίνηση της διαδικασίας κατάρτισης των δασικών χαρτών και την ταχεία ολοκλήρωσή της στον απολύτως αναγκαίο χρόνο, κατά προτεραιότητα έναντι οποιασδήποτε άλλης διαδικασίας, εμμένοντας στα κριθέντα με την 2818/1997 προηγούμενη απόφασή του. Μάλιστα, οι χάρτες αυτοί θα πρέπει να καταρτισθούν και να κυρωθούν σύμφωνα με όσα κρίθηκαν

με την 32/2013 απόφαση της Ολομελείας, δηλαδή χωρίς να λαμβάνονται υπ' όψιν πράξεις που έχουν εκδοθεί υπό την ισχύ των αντισυνταγματικών διατάξεων του ν. 3208. Έκρινε δε ακολούθως -σταθμίζοντας, αφ' ενός μεν τη συνταγματική επιταγή περί ολοκλήρωσης του Κτηματολογίου και του ικανού χρόνου που απαιτείται για την ολοκλήρωση της κτηματογράφησης, αφ' ετέρου δε την ανάγκη ορθής και ασφαλούς καταγραφής των εμπραγμάτων δικαιωμάτων επί των δασών και δασικών εκτάσεων της Χώρας, εν όψει του τεκμηρίου κυριότητας του Δημοσίου επ' αυτών, αλλά και της αποτελεσματικής τους προστασίας έναντι οιασδήποτε αμφισβητήσεως, είτε ιδιοκτησιακής είτε δασικής- έκρινε λοιπόν ότι δεν αποκλείεται η κύρωση των δασικών χαρτών να έπεται της εκκίνησης της διαδικασίας κτηματογράφησης ορισμένων περιοχών, υπό την προϋπόθεση όμως, στην περίπτωση αυτή, ότι η κύρωση των δασικών χαρτών θα ολοκληρώνεται πριν την περαίωση του σταδίου της κτηματογράφησης, και μάλιστα σε χρονικό σημείο τέτοιο ώστε τα οριστικά δεδομένα των κυρωθέντων χαρτών να λαμβάνονται υπ' όψιν κατά την αποτύπωση των πρώτων εγγραφών στα κτηματολογικά βιβλία. Σε διαφορετική περίπτωση, η περαίωση της διαδικασίας κτηματογράφησης είναι νομικώς πλημμελής.

4.1. Η κρίση αυτή του Δικαστηρίου, εδράζεται στα ακόλουθα νομικά δεδομένα: Σκοπός της κτηματογράφησης είναι η ορθή και ακριβής αποτύπωση των υφιστάμενων εμπραγμάτων δικαιωμάτων επί της εγγείου ιδιοκτησίας. Ο σκοπός αυτός δεν μπορεί να επιτευχθεί όσον αφορά στη δημόσια κτήση επί των δασών και δασικών εκτάσεων χωρίς την κύρωση των δασικών χαρτών. Τούτο διότι ο δασικός χαρακτήρας επηρεάζει άμεσα και σε ορισμένες περιπτώσεις καθορίζει τις ουσιαστικές προϋποθέσεις κτήσης εμπραγμάτου δικαιώματος επί των εκτάσεων αυτών, αποτελώντας έτσι προκριματικό ζήτημα για τη διερεύνηση του ιδιοκτησιακού τους καθεστώτος^[2]. Η επιρροή του ζητήματος του δασικού χαρακτήρα μιας έκτασης στον καθορισμό των προϋποθέσεων κτήσης εμπραγμάτου δικαιώματος επ' αυτών καταδεικνύεται από μία δέσμη διατάξεων: Κατά πρώτον, από τις διατάξεις του β.δ. της 17.11/1.12.1836 «περί ιδιωτικών δασών», κατά το οποίο δικαιώματα ιδιώτη σε δάση και δασικές εκτάσεις που προϋπήρχαν του χρόνου ισχύος του πρέπει είτε να στηρίζονται σε τίτλους που έχουν υποβληθεί εντός της προβλεπόμενης ενιαύσιας προθεσμίας και έχουν αναγνωρισθεί από τον Υπουργό Οικονομικών είτε σε στοιχεία που να αποδεικνύουν έκτακτη χρησικτησία με καλή πίστη που έχει συμπληρωθεί μέχρι 11.9.1915, σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 21 του ν.δ. της 22.4./26.5.1926 και 4 του ν. 1539/1938 και τη σχετική νομολογία του ΑΠ^[3]. Ακολούθως, από τις διατάξεις του άρθρου 62 του ν. 998/1979, στο οποίο αποτυπώνεται το μαχητό τεκμήριο κυριότητας του Δημοσίου επί των δασικών περιοχών, που ισχύει για τη συντριπτική πλειοψηφία των δασικών περιοχών της χώρας, με εξαίρεση τα Ιόνια, τις Κυκλάδες, τη Λέσβο, Σάμο, Χίο, τα Κύθηρα, Αντικύθηρα, την Κρήτη και Μάνη και έχει την έννοια ότι το Δημόσιο θεωρείται κύριος των περιοχών αυτών, μέχρι την αναγνώρισή τους ως ιδιωτικών σύμφωνα με την κείμενη νομοθεσία. Τέλος, από τις διατάξεις του άρθρου 10 του ν. 3208/2003, σύμφωνα με τις οποίες για τη μη προβολή

ιδιοκτησιακών δικαιωμάτων του Δημοσίου επί δασικών περιοχών απαιτείται να έχει αρμοδίως αναγνωρισθεί, σύμφωνα με τις παρατιθέμενες στο άρθρο αυτό διατάξεις, ιδιωτικό δικαίωμα επ' αυτών. Τούτο αποτυπώνεται και στο άρθρο 28 του ν. 2664/1998, το οποίο επιχειρεί να ρυθμίσει τα ζητήματα που ανακύπτουν σε παράλληλες εκκρεμείς διαδικασίες κτηματογράφησης και αναγνώρισης ιδιωτικού δικαιώματος σε δάση και δασικές εκτάσεις, και στο οποίο ορίζεται ότι η εγγραφή κατά την κτηματογράφηση ιδιωτικού δικαιώματος σε δάσος ή δασική έκταση προϋποθέτει την, κατά τις κείμενες διατάξεις, αναγνώρισή του. Καθίσταται, λοιπόν, σαφές ότι χωρίς κυρωμένους δασικούς χάρτες αυτό που θα αποτυπωθεί στα κτηματολογικά βιβλία δεν είναι οι βάσει νομίμων τίτλων δικαιούχοι, αλλά οι υφιστάμενες καταπατήσεις των δημοσίων δασών, όλες δε οι σχετικές διενέξεις δασικές-ιδιοκτησιακές θα μεταφερθούν στο στάδιο λειτουργίας του Κτηματολογίου, οδηγώντας σε λανθασμένες εγγραφές, οι οποίες θα είναι πλέον δημόσιες και θα αναπτύξουν, κατά νόμο[4], άμεσα μαχητό τεκμήριο ακρίβειας μέχρι την οριστικοποίησή τους εντός 5 ετών για τους ιδιώτες και 7 για το Δημόσιο, οπότε θα καταστούν αμάχητες. Τούτο, ωστόσο, θα διακύβευε τόσο την αποτελεσματική προστασία του δασικού πλούτου, όσο και τους σκοπούς που οφείλει να υπηρετεί το Κτηματολόγιο, δηλαδή την προστασία της δημόσιας περιουσίας, την ασφάλεια των συναλλαγών μέσω της δημόσιας πίστης στις εγγραφές του, την ορθολογική οργάνωση και ανάπτυξη της χώρας και την προστασία του περιβάλλοντος[5], σκοποί που μπορούν να επιτευχθούν μόνο μέσω της ασφαλούς απογραφής των προστατευόμενων περιοχών και της οριοθέτησης της δημόσιας περιουσίας σε σχέση με την ιδιωτική. Την ίδια δε ασφάλεια λόγω της δημοσιότητάς τους θα πρέπει να παρέχουν και οι πρόσθετες πληροφορίες που καταχωρούνται στην κτηματολογική μερίδα του ακινήτου, όπως ο δασικός ή μη χαρακτήρας του.

4.2. Οι προηγούμενες σκέψεις απαντούν εν μέρει και στο ερώτημα γιατί επελέγη το χρονικό αυτό σημείο ως καταληκτικό της κύρωσης των δασικών χαρτών και δεν θεωρήθηκε επαρκής η προβλεπόμενη από το νόμο αποσβεστική προθεσμία των 7 ετών για το Δημόσιο και 5 ετών για τον ιδιώτη από την έναρξη λειτουργίας του Κτηματολογίου, εντός της οποίας είναι δυνατή η διόρθωση των πρώτων κτηματολογικών εγγραφών πριν καταστούν αμάχητες. Το Δικαστήριο, όπως προεκτέθηκε, έκρινε ότι η έγκυρη καταγραφή των εμπραγμάτων δικαιωμάτων αποτελεί σκοπό της κτηματογράφησης και πρέπει να επιτυγχάνεται στο πλαίσιο αυτής και όχι να μετατίθενται στο στάδιο λειτουργίας του Κτηματολογίου οι υφιστάμενες καταπατήσεις και διενέξεις που ερείδονται στην οριοθέτηση και τον χαρακτηρισμό των δασικών περιοχών. Τούτο λόγω α) της ανάγκης προστασίας της δημόσιας πίστης που αρχίζει να δομείται κατά την έναρξη λειτουργίας του Κτηματολογίου, β) του ότι οι προβλεπόμενες κατά το στάδιο αυτό διαδικασίες δεν επαρκούν ώστε να αντιμετωπίσουν τη φύση και τον όγκο των δασικών-ιδιοκτησιακών αμφισβητήσεων και, πάντως, προϋποθέτουν τη βεβαιότητα ότι η κύρωση των δασικών χαρτών θα επέλθει πριν την παρέλευση της προθεσμίας οριστικοποίησης των πρώτων εγγραφών,

βεβαιότητα την οποία, μετά από δεκαετίες καθυστερήσεων που καταδεικνύουν την έλλειψη πολιτικής βούλησης για την διεκπεραίωση του έργου αυτού, δεν μπορεί πλέον να εγγυηθεί κανείς [6] και γ) των συνεπειών που έχει, κατά νόμο, η οριστικοποίηση των πρώτων εγγραφών, ήτοι ο αληθινός δικαιούχος δεν μπορεί πλέον να ανακτήσει τη νομή και κατοχή του ακινήτου, εκτός αν συναινεί ο φερόμενος ως δικαιούχος, και έχει μόνο ενοχικές αξιώσεις κατ' αυτού [7].

4.3. Ένα παράδειγμα νομίζω ότι θα βοηθήσει στην κατανόηση όσων προεκτέθησαν: Ιδιώτης δηλώνει κατά το στάδιο της κτηματογράφησης ιδιοκτησία βάσει τίτλων που ανάγονται στο έτος 1916 σε περιοχή που ισχύει το τεκμήριο του Δημόσιου. Το Δημόσιο ασκεί ένσταση προβάλλοντας ίδια δικαιώματα σε όλη ή σε μέρος της έκτασης λόγω του δασικού χαρακτήρα της. Η Επιτροπή Ενστάσεων, προκειμένου να αποφανθεί για το ποιο δικαίωμα είναι κατά νόμο εγγραπτό, θα εκφέρει παρεμπίπτουσα κρίση για τον δασικό χαρακτήρα της έκτασης, παρά το γεγονός ότι συγκροτείται από μέλη που δεν έχουν τις επιστημονικές γνώσεις για την εκφορά ορθής παρεμπίπτουσας κρίσης επί του ζητήματος, όπως έχει κριθεί εξ άλλου και με την 4959/2013 απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας. Ας υποθέσουμε ότι έχουν καταρτισθεί οι μελέτες των δασικών χαρτών και εισφέρονται τα στοιχεία τους από το Δημόσιο και ότι η Επιτροπή δέχεται τα στοιχεία αυτά και εγγράφει το Δημόσιο ως κύριο της έκτασης λόγω του δασικού της χαρακτήρα. Ο ιδιώτης θα προσφύγει στα πολιτικά δικαστήρια με κύρια βάση να κριθεί ως ιδιοκτήτης της έκτασης ως μη δασικής. Η απόφαση του πολιτικού δικαστηρίου θα εκδοθεί, το πιο πιθανό, σε χρόνο κατά τον οποίο έχει αρχίσει η λειτουργία του κτηματολογίου, εκφέροντας παρεμπίπτουσα κρίση ως προς τον δασικό χαρακτήρα της έκτασης. Αν αποφανθεί ότι η έκταση είναι δασική, δεν θα χρειαστεί να γίνει διόρθωση των πρώτων κτηματολογικών εγγραφών. Εάν αντίθετα αποφανθεί υπέρ του μη δασικού χαρακτήρα της και κρίνει έγκυρους τους τίτλους του ιδιώτη, θα γίνει τροποποίηση της πρώτης εγγραφής και πλέον η έκταση θα φέρεται κατά τεκμήριο ως ιδιοκτησία του ιδιώτη, ο οποίος θα μπορεί πλέον να ασκεί όλες τις εξουσίες που απορρέουν από το δικαίωμά του. Ωστόσο, σύμφωνα με πάγια νομολογία [8], οι εκφερόμενες στο στάδιο της αμφισβήτησης ιδιοκτησιακών ζητημάτων κρίσεις των πολιτικών δικαστηρίων ως προς τον δασικό χαρακτήρα μιας έκτασης ούτε παράγουν δεδικασμένο ούτε δεσμεύουν τη Διοίκηση και τους τρίτους ως προς το ζήτημα αυτό. Συνεπώς, η κύρωση του δασικού χάρτη που αποτελεί κατά νόμο τη μόνη διοικητική πράξη με πλήρη αποδεικτική ισχύ σε κάθε διοικητική ή δικαστική αρχή ως προς τον δασικό χαρακτήρα και την οριοθέτηση της έκτασης μπορεί να ανατρέψει την παρεμπίπτουσα κρίση του πολιτικού δικαστηρίου. Οπότε συνεχίζοντας το παράδειγμά μας, ας υποθέσουμε ότι κυρώνεται ο δασικός χάρτης και ο χαρακτηρισμός που επιφυλάσσει στην επίμαχη έκταση δεν συμπίπτει με αυτά που έκρινε το πολιτικό δικαστήριο. Θα πρέπει να τροποποιηθούν εκ νέου αναλόγως οι πρώτες εγγραφές στα κτηματολογικά είτε διοικητικώς, αν τούτο είναι εφικτό, είτε μέσω νέας δικαστικής απόφασης πολιτικού δικαστηρίου. Τούτο βέβαια υπό την προϋπόθεση ότι η κύρωση του δασικού χάρτη θα επέλθει πριν την

οριστικοποίηση των αρχικών εγγραφών. Σε διαφορετική περίπτωση, το ακίνητο θα παραμείνει στην ιδιοκτησία αυτού που κρίθηκε ως δικαιούχος από το πολιτικό δικαστήριο. Και εάν μεν είναι πράγματι δημόσιο δασικό, ενώ το πολιτικό δικαστήριο έκρινε αντιθέτως, θα εξέλθει της δημόσιας περιουσίας και θα καταστεί δάσος ιδιωτικό, εάν δε δεν είναι δασικό, ο ιδιώτης θα χάσει το ακίνητό του, το οποίο θα περιέλθει στη δημόσια περιουσία. Όλες δε οι σχετικές αξιώσεις μετατρέπονται σε ενοχικές (χρηματικές), η δε αυτούσια απόδοση όλως κατ' εξαίρεση είναι δυνατή^[9]. Το παράδειγμα αυτό καταδεικνύει μόνο ορισμένες από τις επιπλοκές που μπορεί να δημιουργηθούν από την απουσία οριστικού χαρακτηρισμού και οριοθέτησης των δασικών περιοχών και τι προσπάθησε να αποτρέψει το Δικαστήριο με τη λύση που προέκρινε.

5. Εν όψει των σκέψεων αυτών, το Δικαστήριο με τις δύο πρώτες αποφάσεις του (805-6/2016) ανέβαλε την οριστική εκδίκαση των υποθέσεων, καθ' όσον διαπίστωσε ότι ήδη σε ορισμένες περιοχές είχε περαιωθεί το στάδιο της κτηματογράφησης, δεν υπήρχαν δε επαρκή στοιχεία ως προς το εάν η κύρωση των δασικών χαρτών είχε προηγηθεί στις περιοχές αυτές, εάν οι χάρτες αυτοί είχαν καταρτισθεί σύμφωνα με τα κριθέντα με την απόφαση της Ολομελείας που έκρινε αντισυνταγματικές τις διατάξεις του ν. 3208/2003 και εάν είχαν ληφθεί υπ' όψιν πράξεις που ερείδοντο επί των αντισυνταγματικών διατάξεων του νόμου αυτού. Αντίθετα, στις αποφάσεις που αφορούσαν την κτηματογράφηση του υπολοίπου της Χώρας (807-8/2016) απέρριψε τις αιτήσεις, καθ' όσον από τα στοιχεία που είχαν προσκομισθεί προέκυπτε ότι η κτηματογράφηση βρισκόταν ακόμη σε πρώιμο στάδιο.

6. Η λύση που δόθηκε με τις αποφάσεις αυτές του Δικαστηρίου αποτελεί συνέχεια της προηγούμενης νομολογίας και επιβεβαιώνει την προσήλωσή του στην τήρηση της συνταγματικής επιταγής για την αποτελεσματική προστασία του δασικού κεφαλαίου εν γένει και των δημοσίων δασών, ως δημόσιου αγαθού, ειδικότερα. Τούτο, σταθμιζομένης και της συνταγματικής υποχρέωσης για την κατάρτιση του Κτηματολογίου, το οποίο δεν αποτελεί κατά τους σκοπούς του νομοθέτη μία απλή βάση καταγραφής εμπραγμάτων δικαιωμάτων, αλλά ένα αναπτυξιακό εργαλείο, το οποίο θα δημιουργήσει το απαραίτητο περιβάλλον ασφάλειας, σταθερότητας και νομιμότητας για την ανάπτυξη της οικονομίας και της ιδιωτικής πρωτοβουλίας, διασφαλίζοντας παράλληλα την προστασία του περιβάλλοντος, των φυσικών πόρων και των ευπαθών περιοχών. Για να ανταποκριθεί, όμως, στους σκοπούς του αυτούς, θα πρέπει να στηρίζεται στην έγκυρη καταγραφή και οριοθέτηση της δημόσιας κτήσης σε σχέση με την ιδιωτική, η οποία όσον αφορά στο δασικό κεφάλαιο της Χώρας, θα πρέπει να στηρίζεται στα δεδομένα των κυρωθέντων δασικών χαρτών. Εναπόκειται στον νομοθέτη και την κανονιστικώς δρώσα Διοίκηση να σχεδιάσουν, σύμφωνα με τις κατευθύνσεις που δόθηκαν με τις σχολιαζόμενες αποφάσεις, κατά τρόπο ορθολογικό, τις δύο αυτές διαδικασίες, οι οποίες άπτονται των αρμοδιοτήτων διαφόρων υπηρεσιών και φορέων (δασικών, πολεοδομικών, Ο.Τ.Α., Ε.Κ.Χ.Α. Α.Ε.) και να

διασφαλίσουν την αποτελεσματική προστασία του δασικού πλούτου, καταργώντας διατάξεις που αντιστρατεύονται τις συνταγματικές επιταγές και οδηγούν σε συρρίκνωση και υποβάθμιση του δασικού κεφαλαίου.

* Το κείμενο αποτέλεσε εισήγηση σε εκδήλωση με τίτλο «Δασικοί Χάρτες και Κτηματολόγιο: προβλήματα και προοπτικές», που διοργάνωσε η Ελληνική Εταιρεία Δικαίου Περιβάλλοντος (ΕΕΔΠ) στις 8 Ιουνίου 2016 στον ΔΣΑ.

[1] Πρακτικό 9/2004 της Επιτροπής του άρθρου 5 του ν. 1470/1984.

[2] Η αναγνώριση του δασικού ή μη χαρακτήρα μιας έκτασης ως προϋπόθεση για την επίλυση του ιδιοκτησιακού της καθεστώτος εντοπίζεται ήδη στον ν. 248/1976 (Α' 6).

[3] Βλ. σχετική νομολογία ΑΠ τόσο ως προς την αναγνώριση της δυνατότητας αναγνώρισης ιδιωτικού δικαιώματος σε δάση με έκτακτη χρησικτησία (ΑΠ Ολομ. 75/1987), όσο και ως προς τις ειδικότερες προϋποθέσεις υπό τις οποίες αναγνωρίζεται ή μη το τεκμήριο στις διάφορες περιοχές της Χώρας (ΑΠ 340/1985, 1203/2012, 52/2014, 2088/2014, 712/2015, 929/2015, 148/2016 κ.ά.).

Βλ. επίσης κριτική της ως άνω νομολογίας του ΑΠ σε Α. Καπετάνιος, Η ιδιοκτησία στα δάση <https://dasarxeio.com/2014/11/20/945-3>.

[4] Βλ. σχετικώς άρθρα 6 παρ. 2 και 7 του ν. 2664/1998.

[5] Βλ. εισηγητική έκθεση του ν. 2308/1995.

[6] Είναι ένα ζήτημα πώς θα αντιμετωπισθούν οι περιπτώσεις αυτές -όπου η ως άνω αποσβεστική προθεσμία κινδυνεύει να παρέλθει χωρίς να έχει προηγηθεί η κύρωση των δασικών χαρτών- ήδη υπαρκτές, καθ' όσον τα πρώτα πιλοτικά προγράμματα κτηματογράφησης άρχισαν ήδη από το έτος 1999 και από το 2003 σταδιακά στις περιοχές αυτές λειτουργεί κτηματολόγιο (βλ. σχετικώς ΕΚΧΑ Α.Ε., Έκθεση πεπραγμένων 2013). Η αργοπορημένη αντίδραση του νομοθέτη και της Διοίκησης ως προς το θέμα αυτό καταδεικνύεται από την παρ. 6 του άρθρου 13 του ν. 3889/2010, η οποία προστέθηκε με το άρθρο 153 του ν. 4389/2016 (Α' 94).

[7] Θα μπορούσε βέβαια να θεωρηθεί ότι η αποσβεστική αυτή προθεσμία δεν κινείται πριν την κύρωση των δασικών χαρτών και ότι η παρέλευσή της δεν δύναται, πάντως, να οδηγήσει στην αναγνώριση ιδιωτικού δικαιώματος σε δασικές περιοχές, η οποία γίνεται επί τη βάση ειδικών διατάξεων. Ωστόσο, η άποψη αυτή αντιστρατεύεται το σκοπό θέσπισης της αποσβεστικής αυτής προθεσμίας και του αμάχητου τεκμηρίου

που γεννάται, αδιακρίτως και έναντι όλων, από την παρέλευσή της, η οποία αποτελεί, κατά την εισηγητική έκθεση, απολύτως αναγκαία για τη δημιουργία μιας σταθερής βάσης για το συνολικό οικοδόμημα του Κτηματολογίου. Παραγνωρίζει επίσης τις επιπτώσεις που θα έχουν εκ των υστέρων επεμβάσεις (νομοθετικές ή κανονιστικές) στις αμάχητες πρώτες εγγραφές ως προς την ασφάλεια των συναλλαγών και τη δημόσια πίστη του Κτηματολογίου, το οποίο με τον τρόπο αυτό κινδυνεύει να καταστεί αναξιόπιστο και να απαξιωθεί πλήρως στην πράξη. Θα πρέπει, εξ άλλου, να παρατηρηθεί ότι και η δυνατότητα που παρέχεται με το άρθρο 6 παρ. 6 του ν. 2664/1998 στην κανονιστικώς δρώσα Διοίκηση να ρυθμίζει τις μεταβολές που επέρχονται στις πρώτες εγγραφές λόγω της μεταγενέστερης κύρωσης των δασικών χαρτών -η οποία ουδέποτε εκδόθηκε-, περιορίζεται χρονικώς στο διάστημα πριν την παρέλευση της αποσβεστικής προθεσμίας, πριν δηλαδή αυτές καταστούν αμάχητες.

[8] Βλ. ενδεικτικά ΣτΕ 2433/1991, 4309/2001 7μ., 3297/2007, 4573/2011, 300/2012, 2940/2012.

[9] Βλ. σχετικώς τη διάταξη της παραγράφου 2 του άρθρου 7 του ν. 2664/1998.