

ΣΤΕ 1042/2017 [Επανακαθορισμός οριογραμμής αιγιαλού]

Περίληψη

-Η παράλειψη της Διοίκησης να αποφανθεί επί αιτήσεως επανακαθορισμού των ορίων αιγιαλού, παλαιού αιγιαλού ή παραλίας, η οποία συνοδεύεται από σχετικά συγκεκριμένα στοιχεία, συνιστά παράλειψη οφειλόμενης ενέργειας, υποκείμενη σε αίτηση ακυρώσεως, οι δε πράξεις με τις οποίες η Διοίκηση απορρίπτει για οποιοδήποτε λόγο ή αρνείται να εξετάσει την αίτηση αυτή έχουν εκτελεστό χαρακτήρα.

-Μόνη η αναφορά σε αμετάκλητη απόφαση των πολιτικών δικαστηρίων που, απορρίπτοντας αγωγή αναγνωρισέως κυριότητας, περιέχει παρεμπίπτουσα κρίση περί του χαρακτήρα της επίμαχης εκτάσεως ως αιγιαλού, δεν αποτελεί επαρκή αιτιολογία απορρίψεως του αιτήματος. Τούτο, διότι η διαπίστωση του χαρακτήρα εκτάσεως ως αιγιαλού γίνεται κατά την ειδικά προβλεπόμενη στο νόμο διοικητική διαδικασία, τα δε αρμόδια προς τούτο διοικητικά όργανα δεν δεσμεύονται, κατά την άσκηση της αρμοδιότητάς τους αυτής, από θετικές ή αρνητικές κρίσεις που παρεμπιπτόντως διατυπώνονται από άλλα όργανα, με βάση άλλες διαδικασίες, δυνάμει, βεβαίως, να τις συνεκτιμήσουν.

Πρόεδρος: Αθ. Ράντος

Εισηγητής: Χρ. Παπανικολάου

Βασικές Σκέψεις

2. Επειδή, με την κρινόμενη αίτηση, η οποία συμπληρώθηκε με το από 10.10.2016 δικόγραφο προσθέτων λόγων, ζητείται η ακύρωση της παράλειψης οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας, άλλως της σιωπηρής άρνησης, της Κτηματικής Υπηρεσίας Ηρακλείου να προβεί, ύστερα από αίτηση της αιτούσας ανώνυμης εταιρείας (υπ' αριθ. 3233/15.10.2014), στον επανακαθορισμό της οριογραμμής του αιγιαλού στη θέση Αγία Πελαγία περιοχής Μαλλίων του Δήμου Χερσονήσου έμπροσθεν της ξενοδοχειακής μονάδας ιδιοκτησίας της αιτούσας, η οποία είχε καθοριστεί με την 412/1969 απόφαση του Νομάρχη Ηρακλείου (Δ' 56/1970).

3. Επειδή, στο άρθρο 7α του ν. 2971/2001 (Α' 285), το οποίο προστέθηκε με τη παράγραφο 4 του άρθρου 11 του ν. 4281/2014 (Α' 160/8.8.2014), ορίζεται ότι: «1. Σε περίπτωση εσφαλμένου καθορισμού της οριογραμμής αιγιαλού, παραλίας ή παλαιού αιγιαλού, καθώς και μεταβολής της ακτογραμμής λόγω νόμιμων τεχνικών έργων ή φυσικών αιτιών, επιτρέπεται ο επανακαθορισμός από την Επιτροπή είτε αυτεπαγγέλτως είτε μετά από αίτηση κάθε ενδιαφερόμενου και προσκόμισης εκ

μέρους του φακέλου με πλήρη στοιχεία που να να αποδεικνύουν το σφάλμα του πρώτου καθορισμού στην αρμόδια Κτηματική Υπηρεσία. Για τον επανακαθορισμό εφαρμόζονται οι διατάξεις των παραγράφων 3 έως 6 του άρθρου 4, του άρθρου 6, του άρθρου 7 και του άρθρου 9...». Κατά την έννοια της ως άνω διατάξεως, η οποία ίσχυε κατά τον χρόνο υποβολής της αιτήσεως επανακαθορισμού (άρθρα 11 και 253 του ν. 4281/2014), εφόσον ζητείται από ενδιαφερόμενο ο επανακαθορισμός αιγιαλού, παλαιού αιγιαλού ή παραλίας, που έχουν καθορισθεί κατά το παρελθόν εσφαλμένως, κατά την άποψή του, η Διοίκηση οφείλει κατ' αρχήν να επιλαμβάνεται του αιτήματος, υπό την προϋπόθεση ότι ο ενδιαφερόμενος προσκομίζει στην αρμόδια Κτηματική Υπηρεσία συγκεκριμένα κρίσιμα στοιχεία για την απόδειξη σφάλματος κατά τον αρχικό καθορισμό. Κατ' ακολουθίαν, η παράλειψη της Διοίκησης να αποφανθεί επί αιτήσεως επανακαθορισμού των ορίων αιγιαλού, παλαιού αιγιαλού ή παραλίας, η οποία συνοδεύεται από σχετικά συγκεκριμένα στοιχεία, συνιστά παράλειψη οφειλόμενης ενεργείας, υποκείμενη σε αίτηση ακυρώσεως, οι δε πράξεις, με τις οποίες η Διοίκηση απορρίπτει για οποιοδήποτε λόγο ή αρνείται να εξετάσει την αίτηση αυτή έχουν εκτελεστό χαρακτήρα (ΣτΕ 158/2017, 2883/2015, 4807/2013 κ.α.).

4. Επειδή, η παράλειψη της Διοίκησης να αποφανθεί επί της υπ' αριθ. 3233/15.10.2014 αιτήσεως επανακαθορισμού της αιτούσας εταιρείας προσβάλλεται παραδεκτώς, διότι, συνιστά, κατά τα εκτεθέντα στη σκέψη 3, παράλειψη οφειλόμενης ενέργειας, εφόσον η αίτηση συνοδευόταν από συγκεκριμένα κρίσιμα στοιχεία για την απόδειξη σφάλματος κατά τον αρχικό καθορισμό (βλ. κατωτέρω). Ως συμπροσβαλλόμενη θα πρέπει να θεωρηθεί, κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 45 παρ. 4 τελευταίο εδάφιο του π.δ. 18/1989 (Α' 8), η εκδοθείσα μετά την άσκηση της υπό κρίση αιτήσεως ακυρώσεως έκθεση της Επιτροπής του άρθρου 3 του ν. 2971/2001 της 12.2.2016, με την οποία απορρίφθηκε ρητώς η αίτηση επανακαθορισμού (ΣτΕ 4908/2013).

5. Επειδή, εξάλλου, στο άρθρο 9 του ν. 2971/2001 ορίζεται ότι «1. Η Επιτροπή για τη χάραξη της οριογραμμής του αιγιαλού και της παραλίας λαμβάνει υπόψη της ύστερα από αυτοψία τις φυσικές και λοιπές ενδείξεις, που επηρεάζουν το πλάτος του αιγιαλού και της παραλίας και ενδεικτικά: α) τη γεωμορφολογία του εδάφους, αναφορικά με κατηγορίες υψηλών και χαμηλών ακτών, τη σύστασή του, καθώς και το φυσικό όριο βλάστησης, β) την ύπαρξη, τα όρια και το είδος των παράκτιων φυσικών πόρων, γ) τα πορίσματα από την εκτίμηση των μετεωρολογικών στοιχείων της περιοχής, δ) τη μορφολογία του πυθμένα, ε) τον τομέα ανάπτυξης κυματισμού σε σχέση με το μέτωπο της ακτής, στ) την ύπαρξη τεχνικών έργων στην περιοχή, που νομίμως υφίστανται, ζ) τις τυχόν εγκεκριμένες χωροταξικές κατευθύνσεις και χρήσεις γης που επηρεάζουν την παράκτια ζώνη, η) την ύπαρξη δημόσιων κτημάτων κάθε κατηγορίας που βρίσκονται σε άμεση γειτνίαση με την παράκτια ζώνη, θ) τυχόν υφιστάμενο Κτηματολόγιο και ι) την ύπαρξη ευπαθών οικοσυστημάτων και προστατευόμενων περιοχών. 2. Με κοινή απόφαση των Υπουργών Οικονομικών και Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημόσιων Έργων καθορίζονται οι προδιαγραφές και λοιπές λεπτομέρειες για την εφαρμογή του παρόντος άρθρου». Κατ' εξουσιοδότηση της ως άνω παραγράφου 2 του άρθρου 9, εκδόθηκε η 1089532π.ε./8205π.ε./Β0010/2005 κοινή

απόφαση των Υπουργών Οικονομίας και Οικονομικών και Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων (Β´ 595), με τις διατάξεις της οποίας εξειδικεύθηκαν τα στοιχεία που συνεκτιμά η αρμόδια επιτροπή κατά τον καθορισμό των ορίων του αιγιαλού και της παραλίας. Σύμφωνα με την εν λόγω κ.υ.α. «Τα στοιχεία που λαμβάνει υπόψη της η Επιτροπή προκειμένου να προβεί στη χάραξη των οριογραμμών αιγιαλού και παραλίας εξειδικεύονται ... ως εξής: Άρθρο 1 Η γεωμορφολογία του εδάφους. 1. Στην έννοια της γεωμορφολογίας του εδάφους εντάσσονται οι κατηγορίες υψηλών και χαμηλών ακτών, η εδαφική σύσταση της ακτής, η αποσάθρωσή της από την επίδραση του κυματισμού και το φυσικό όριο βλάστησης δενδρωδών, θαμνωδών και ποωδών παράκτιων φυτών. 2. Ακτές υψηλές (βραχώδη πρανή με μεγάλες κλίσεις-μεγάλες υψομετρικές διαφορές) έχουν κατά κανόνα περιορισμένο εύρος αιγιαλού, αφού τα πρανή αυτά περιορίζουν τη δράση του κυματισμού. Η οριογραμμή του αιγιαλού στις περιπτώσεις αυτές χαράσσεται σε θέση με υψόμετρο ανάλογο το ύψους κύματος στη συγκεκριμένη περιοχή, λαμβανομένης υπόψη και της θραύσης του κυματισμού στην βραχώδη ακτή. Σε κατακόρυφα πρανή η οριογραμμή του αιγιαλού χαράσσεται στη στέψη του πρανούς προκειμένου να καθίσταται υλοποιήσιμη. 3. Ακτές χαμηλές (εδάφη με μικρές κλίσεις-μικρές υψομετρικές διαφορές) έχουν κατά κανόνα μεγάλο εύρος αιγιαλού, αφού για να εκτονωθεί η ενέργεια του κυματισμού το κύμα διανύει αρκετή απόσταση στην ξηρά. 4. Το φυσικό όριο βλάστησης κατά κανόνα αποτελεί σαφή ένδειξη του ορίου μέχρι του οποίου φθάνουν οι μέγιστες συνήθεις αναβάσεις του κυματισμού και αποτελεί κατά τεκμήριο την φυσική θέση της οριογραμμής του αιγιαλού. Τούτο γιατί η συνήθης φυσική βλάστηση δεν αναπτύσσεται σε περιοχές που επηρεάζονται άμεσα από το νερό της θάλασσας. Άρθρο 2...”.

6. Επειδή, στη συγκεκριμένη περίπτωση από τα στοιχεία του φακέλου προκύπτουν τα εξής: Με την 412/1969 απόφαση του Νομάρχη Ηρακλείου επικυρώθηκε η από 19.5.1969 έκθεση της αρμόδιας επιτροπής με την οποία καθορίστηκαν οι οριογραμμές αιγιαλού - παραλίας στη θέση Αγία Πελαγία περιοχής Μαλλίων του Δήμου Χερσονήσου. Με αγωγή της κατά του Ελληνικού Δημοσίου η εν λόγω εταιρεία ζήτησε να αναγνωριστεί ως κυρία ακινήτου εμβαδού 3.031,6 τ.μ. ευρισκομένου έμπροσθεν του ξενοδοχείου “ΚΕΡΝΟΣ” ιδιοκτησίας της και κειμένου εντός των ορίων του ως άνω καθορισθέντος αιγιαλού. Η αγωγή αυτή απορρίφθηκε με την 130/2008 απόφαση του Εφετείου Κρήτης, με το σκεπτικό ότι η χερσαία ζώνη που καθορίστηκε από την αρμόδια επιτροπή ως αιγιαλός, συνιστά πράγματι αιγιαλό, διότι συγκεντρώνει όλα τα προς τούτο φυσικά στοιχεία που απαιτεί ο νόμος, αποτελεί δε αιγιαλό τουλάχιστον από το έτος 1945 και ως αιγιαλός είναι πράγμα κοινόχρηστο. Αίτηση αναιρέσεως κατά της δικαστικής αυτής απόφασης απορρίφθηκε με την 1334/2010 απόφαση του Αρείου Πάγου. Στη συνέχεια, η αιτούσα κατέθεσε στην Κτηματική Υπηρεσία Ηρακλείου την υπ’ αριθ. 3233/15.10.2014 αίτηση, με την οποία ζήτησε τον επανακαθορισμό της οριογραμμής του αιγιαλού, λόγω σφάλματος κατά τον αρχικό καθορισμό. Η αίτηση αυτή συνοδεύτηκε από τεχνική έκθεση του Απριλίου 2014, η οποία φέρει τον τίτλο “Γεωλογική, Γεωμορφοδυναμική, Φωτοερμηνευτική, Γεωτεχνική και Υδροχημική έρευνα για τον επανακαθορισμό του αιγιαλού στην παραλιακή ζώνη του ξενοδοχείου

KERNOS BEACH Δ.Ε. Μαλίων Δήμου Χερσονήσου”. Σύμφωνα με την αίτηση και την συνοδεύουσα αυτή τεχνική έκθεση, ο εσφαλμένος καθορισμός του αιγιαλού προκύπτει α) από το γεγονός ότι η γραμμή του αιγιαλού έχει τοποθετηθεί πάνω στο γεωλογικό υπόβαθρο της παραλιακής ζώνης, δηλαδή πάνω στο στρώμα της ερυθράς αργιλοϊλύος που επεκτείνεται και στην ευρύτερη περιοχή νότια, β) από το γεγονός ότι είναι εμφανής επιφανειακά σε πολλές θέσεις, κατά μήκος της αμμώδους ακτής, η ανάπτυξη του γεωλογικού υποβάθρου, γ) από τη ύπαρξη παραλιακών ψαμμιτών (BEACH ROCKS), οι οποίοι καθορίζουν διαχρονικά την ακτογραμμή και δ) από την εξέταση αεροφωτογραφιών λήψης ετών 1945 και 1968, στις οποίες αποδεικνύεται η ύπαρξη φυσικής βλάστησης βόρεια του καθορισθέντος ορίου του αιγιαλού προς το μέρος της θάλασσας. Κατά της παράλειψης της Διοίκησης να αποφανθεί επί της αιτήσεως επανακαθορισμού, ασκήθηκε, στις 13.2.2015, η ήδη κρινόμενη αίτηση ακυρώσεως. Μετά την άσκηση της αιτήσεως ακυρώσεως εκδόθηκε η από 12.2.2016 έκθεση της Επιτροπής του άρθρου 3 του ν. 2971/2001, με την οποία απορρίφθηκε ρητώς η ανωτέρω αίτηση επανακαθορισμού, με το σκεπτικό ότι “όταν με τελεσίδικη δικαστική απόφαση έχει κριθεί ότι τμήμα γης έχει τα φυσικά χαρακτηριστικά του αιγιαλού και ανήκει στην κυριότητα του Δημοσίου, πολύ περισσότερο δε όταν η δικαστική απόφαση είναι αμετάκλητη, δεν παρέχεται πλέον η δυνατότητα στη διοίκηση να επανέλθει και να επανεξετάσει το ενδεχόμενο επανακαθορισμού των ορίων του αιγιαλού, γιατί δεσμεύεται από την τελεσίδικη δικαστική κρίση”. Οι σκέψεις, όμως, αυτές, δεν συνιστούν επαρκές αιτιολογικό έρεισμα της απορρίψεως του αιτήματος της αιτούσας, διότι δεν απαντούν στους ειδικούς ισχυρισμούς που προέβαλε με την αίτησή της για το σφάλμα του αρχικού καθορισμού. Μόνη δε η αναφορά σε αμετάκλητη απόφαση των πολιτικών δικαστηρίων που, απορρίπτοντας αγωγή αναγνώρισεως κυριότητας, περιέχει παρεμπόδιση κρίση περί του χαρακτήρα της επίμαχης εκτάσεως ως αιγιαλού, δεν αποτελεί επαρκή αιτιολογία απορρίψεως του αιτήματος. Τούτο, διότι η διαπίστωση του χαρακτήρα εκτάσεως ως αιγιαλού γίνεται κατά την ειδικά προβλεπόμενη στον νόμο διοικητική διαδικασία, τα δε αρμόδια προς τούτο διοικητικά όργανα δεν δεσμεύονται, κατά την άσκηση της αρμοδιότητός τους αυτής, από θετικές ή αρνητικές κρίσεις που παρεμπιπτόντως διατυπώνονται από άλλα όργανα, με βάση άλλες διαδικασίες, δυνάμει, βεβαίως, να τις συνεκτιμήσουν. Για το λόγο αυτό, που προβάλλεται βασίμως, πρέπει να γίνει δεκτή η υπό κρίση αίτηση, να ακυρωθεί η απόρριψη από τη Διοίκηση της αιτήσεως που υπέβαλε η αιτούσα για τον επανακαθορισμό της οριογραμμής του αιγιαλού έμπροσθεν της ξενοδοχειακής μονάδας ιδιοκτησίας της, όπως η απόρριψη αυτή εκδηλώθηκε με την παράλειψη της Κτηματικής Υπηρεσίας Ηρακλείου να επιληφθεί της αιτήσεως επανακαθορισμού, καθώς και με την απορριπτική της αιτήσεως αυτής απόφαση της Επιτροπής του άρθρου 3 του ν. 2971/2001. Περαιτέρω, η υπόθεση πρέπει να αναπεμφθεί στη Διοίκηση, προκειμένου αυτή να προβεί σε αιτιολογημένη κρίση για το αίτημα επανακαθορισμού του οριογραμμών του αιγιαλού έμπροσθεν του ξενοδοχείου της αιτούσας, παρέλκει δε ως αλυσιτελής η έρευνα των λοιπών λόγων ακυρώσεως.