

ΣΤΕ 1942/2017 [Αντισυνταγματική η ΥΑ καθορισμού των κριτηρίων "οικιστικής πύκνωσης" (Παραπομπή στην Ολομέλεια)]

Περίληψη

-Η εξουσιοδοτική διάταξη, κατ' επίκληση της οποίας εκδόθηκε η προσβαλλόμενη υπουργική απόφαση, περιέχει τον όρο της «οικιστικής πύκνωσης», ως περιοχής υπαγομένης σε ειδικό νομικό καθεστώς (εξαίρεση από τη διαδικασία των δασικών χαρτών [μόνιμη ή πρόσκαιρη], ειδική περιβαλλοντική και πολεοδομική διαχείριση κ.λπ.), χωρίς, όμως, να δίνει η ίδια τον ορισμό της ή να εκθέτει τα ληπτέα υπόψη στοιχεία για την υπαγωγή ορισμένης περιοχής στην έννοια της «οικιστικής πύκνωσης» ή να προβλέπει, έστω σε αδρές γραμμές, τα χαρακτηριστικά της, ούτε, τέλος, να προβλέπει τη διαδικασία για το χαρακτηρισμό της. Η ρύθμιση των θεμάτων αυτών ανατίθεται εξ ολοκλήρου στη Διοίκηση, ενόψει δε τούτου μόνο όργανο προς το οποίο θα μπορούσε να παρασχεθεί η σχετική εξουσιοδότηση είναι ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας. Υπό τα δεδομένα αυτά, η εξουσιοδοτική διάταξη του άρθρου 23 παρ. 4 του ν. 3889/2010, όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 153 παρ. 1Α του ν. 4389/2016, αντίκειται στο άρθρο 43 παρ. 2 Συντ., διότι εξουσιοδοτεί άλλο όργανο, πλην του Προέδρου της Δημοκρατίας για τη ρύθμιση θέματος, το οποίο δεν είναι ειδικότερο, κατά την έννοια του άρθρου 43 παρ. 2 εδ. β' του Συντάγματος, η δε προσβαλλόμενη υπουργική απόφαση, έρεισμα της οποίας αποτελεί η εν λόγω ανίσχυρη διάταξη τυπικού νόμου, θα ήταν παράνομη και ακυρωτέα.

-Επειδή, το Τμήμα άγεται προς ακύρωση της προσβαλλόμενης υπουργικής απόφασης διότι εκδόθηκε κατ' εξουσιοδότηση διάταξης τυπικού νόμου, η οποία αντιβαίνει στο Σύνταγμα. Ενόψει τούτων, συντρέχει λόγος να παραπεμφθεί η υπόθεση, κατά τα λοιπά, μη οριστικώς επλυθέντα, ζητήματα, στην Ολομέλεια.

Πρόεδρος: Αθ. Ράντος

Εισηγητής: Χρ. Ντουχάνης

Βασικές Σκέψεις

2. Επειδή, με την αίτηση αυτή ζητείται η ακύρωση της 34844/11.7.2016 κοινής απόφασης του Υπουργού και του Αναπληρωτή Υπουργού Περιβάλλοντος και Ενέργειας (ΑΑΠ 145), με την οποία ορίσθηκαν τα κριτήρια προσδιορισμού της οικιστικής πύκνωσης, κατά την έννοια του άρθρου 23 παρ. 4 του ν. 3889/2010, όπως ισχύει.

3. Επειδή, με το από 11.1.1994 προεδρικό διάταγμα (Β' 22) εγκρίθηκε η σύσταση του αιτούντος κοινωφελούς ιδρύματος, του οποίου καταστατικό σκοπό αποτελεί, μεταξύ άλλων, «η διατήρηση της φυσικής κληρονομιάς», η οποία περιλαμβάνει τη χλωρίδα,

το φυσικό τοπίο, τους φυσικούς πόρους κ.λπ., καθώς και η διατήρηση της βιοποικιλότητας και η αειφορική διαχείριση των οικοσυστημάτων (άρθρο 2 του ως άνω πρ. δ/τος). Κατόπιν τούτου, το αιτούν ίδρυμα, ισχυριζόμενο ότι η προσβαλλόμενη πράξη αντιβαίνει στη συνταγματική προστασία των δασικού χαρακτήρα εκτάσεων, ασκεί την αίτηση με έννομο συμφέρον. Δεδομένου, εξάλλου, ότι η προσβαλλόμενη, κανονιστικού χαρακτήρα, πράξη δημοσιεύθηκε κατά τη διάρκεια των δικαστικών διακοπών (20.7.2016), η προθεσμία για την άσκηση της υπό κρίση αιτήσεως κινήθηκε στις 16.9.2016 και, επομένως, η αίτηση αυτή, κατατεθείσα στις 14.11.2016, ασκείται και εμπροθέσμως.

4. Επειδή, με τις διατάξεις των άρθρων 13 και 14 του ν. 3889/2010 (Α' 182), ρυθμίσθηκε η διαδικασία κατάρτισης, θεώρησης και ανάρτησης των δασικών χαρτών, με τα επόμενα δε άρθρα του ίδιου νόμου καταστρώθηκε σύστημα υποβολής αντιρρήσεων κατά των αναρτηθέντων δασικών χαρτών και εξέτασής τους, καθώς και κύρωσης των χαρτών, σε πρώτο μεν στάδιο κατά το μέρος που το περιεχόμενό τους δεν έχει αποτελέσει αντικείμενο αντιρρήσεων, εν τέλει δε και κατά το μέρος που αμφισβητήθηκε με τις ασκηθείσες αντιρρήσεις. Ειδικότερα, το άρθρο 15 του ν. 3889/2010 προέβλεπε τη δυνατότητα υποβολής αντιρρήσεων κατά του περιεχομένου του δασικού χάρτη, τα δικαιούμενα προς τούτο πρόσωπα, καθώς και το περιεχόμενο των αντιρρήσεων, το άρθρο 16 ρύθμιζε τη διαδικασία υποβολής των αντιρρήσεων, το δε άρθρο 17, όπως ίσχυε κατά την έκδοση της προσβαλλόμενης πράξης, δηλαδή όπως είχε τροποποιηθεί με το άρθρο 55 του ν. 4030/2011 (Α' 249) και το άρθρο 7 παρ. 4 του ν. 4164/2013 (Α' 156) και είχε αντικατασταθεί με το άρθρο 153 παρ. Ε του ν. 4389/2016 (Α' 94), όρισε τα εξής: «1. Εντός σαράντα πέντε (45) ημερών από τη λήξη της προθεσμίας υποβολής αντιρρήσεων η αρμόδια Διεύθυνση Δασών ή ... η Ε.Κ.ΧΑ. Α.Ε. επεξεργάζεται τα στοιχεία των αντιρρήσεων και αποτυπώνει στον δασικό χάρτη με πράσινο περίγραμμα και πράσινη διαγράμμιση τις εκτάσεις για τις οποίες δεν υποβλήθηκαν αντιρρήσεις... 2. Ο δασικός χάρτης με αποτυπωμένες τις εκτάσεις, για τις οποίες δεν ασκήθηκαν αντιρρήσεις, θεωρείται από την οικεία Διεύθυνση Δασών... 3. ... 4. Ο δασικός χάρτης, μετά την ανωτέρω θεώρησή του, κυρώνεται ως προς τα τμήματά του με πράσινο περίγραμμα και πράσινη διαγράμμιση, με απόφαση του Συντονιστή Αποκεντρωμένης Διοίκησης που εκδίδεται εντός δέκα (10) ημερών από την περιέλευσή του σε αυτόν. 5. Ο κυρωμένος δασικός χάρτης δημοσιεύεται αμέσως στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως. Από την ημερομηνία δημοσίευσής του καθίσταται οριστικός και έχει πλήρη αποδεικτική ισχύ σε κάθε διοικητική ή δικαστική αρχή για όλα τα τμήματα που αποτυπώνονται σε αυτόν με πράσινο περίγραμμα και πράσινη διαγράμμιση, τα οποία αποτελούν δασικές εν γένει εκτάσεις των παραγράφων 1, 2, 3, 4 και 5 του άρθρου 3 του ν. 998/1979, όπως ισχύει. Επί των ανωτέρω εκτάσεων εφαρμόζονται οι διατάξεις της δασικής νομοθεσίας,... 6. ... 7. Ο δασικός χάρτης των προηγούμενων παραγράφων έχει, ως προς τα τμήματα για τα οποία ασκήθηκαν αντιρρήσεις, προσωρινή ισχύ έως τη δημοσίευση της κατά το άρθρο 19 του παρόντος απόφασης κύρωσης του Συντονιστή της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης. 8. Σε εξαιρετικές περιπτώσεις, εάν η Ε.Κ.ΧΑ. Α.Ε. κρίνει, με αιτιολογημένη απόφασή της,

λαμβάνοντας υπόψη τα κτηματολογικά διαγράμματα και τους κτηματολογικούς πίνακες, που έχουν προκύψει μετά την αναμόρφωσή τους κατά το άρθρο 11 του ν. 2308/1995 όπως ισχύει, ότι ο δασικός χάρτης που κυρώθηκε σύμφωνα με την ανωτέρω παράγραφο 4, εμπεριέχει σφάλματα ως προς την αποτύπωση της θέσης και των ορίων των τμημάτων του, μπορεί να ζητεί την εξέταση των περιπτώσεων αυτών από τις ΕΠ.Ε.Α. του άρθρου 18, οι οποίες και αποφαινόμενες, λαμβάνοντας υπόψη και τα νέα δεδομένα...». Στο επόμενο άρθρο 18 καθορίζονται τα αρμόδια για την εξέταση των αντιρρήσεων όργανα και προβλέπεται η σχετική διαδικασία, στο δε άρθρο 19, όπως είχε αντικατασταθεί αρχικώς με το άρθρο 7 παρ. 6 του ν. 4164/2013 και, στη συνέχεια, με το άρθρο 153 Ζ' του ν. 4389/2016, ορίστηκαν τα εξής: «1. Με βάση τις αποφάσεις των ΕΠ.Ε.Α. [Επιτροπές Εξέτασης Αντιρρήσεων] επί των ασκηθεισών αντιρρήσεων, ο δασικός χάρτης που κυρώθηκε σύμφωνα με την παράγραφο 4 του άρθρου 17, συμπληρώνεται και διορθώνεται από την οικεία Διεύθυνση Δασών ή ... από την ΕΚΧΑ Α.Ε., για τις εκτάσεις για τις οποίες έγιναν δεκτές αντιρρήσεις... 2. Ο κατά τα ανωτέρω θεωρημένος δασικός χάρτης, υποβάλλεται από τη Διεύθυνση Δασών στον Συντονιστή Αποκεντρωμένης Διοίκησης και κυρώνεται στο σύνολό του ... με απόφασή του, που δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως. 3. Από την ημερομηνία δημοσίευσής του, ο κυρωμένος δασικός χάρτης καθίσταται στο σύνολό του οριστικός και έχει πλήρη αποδεικτική ισχύ σε κάθε διοικητική ή δικαστική αρχή για τα τμήματα που αποτελούν δασικές εν γένει εκτάσεις των παραγράφων 1, 2, 3, 4 και 5 του άρθρου 3 του ν. 998/1979, όπως ισχύει. Επί των ανωτέρω εκτάσεων εφαρμόζονται οι διατάξεις της δασικής νομοθεσίας... 4. ... 5. Κατά των πράξεων κύρωσης δασικών χαρτών επιτρέπεται η άσκηση αιτήσεως ακυρώσεως ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας. Αίτηση ακυρώσεως κατά του κυρωθέντος δασικού χάρτη δύναται να ασκήσει και ο Υπουργός Περιβάλλοντος και Ενέργειας, για την παράλειψη να περιληφθεί σε αυτόν ορισμένη δασική εν γένει έκταση. Σε περίπτωση έκδοσης ακυρωτικής δικαστικής απόφασης, αν η πλημμέλεια για την οποία έγινε δεκτή η αίτηση ακυρώσεως ανάγεται στο στάδιο της διαδικασίας των αντιρρήσεων, η υπόθεση παραπέμπεται στην ΕΠ.Ε.Α. ...». Περαιτέρω, στο άρθρο 20 παρ. 3 του ν. 3889/2010, όπως το άρθρο αυτό είχε τροποποιηθεί με το άρθρο 55 του ν. 4030/2011 και το άρθρο 7 παρ. 7 του ν. 4164/2013 και αντικαταστάθηκε με το άρθρο 153 παρ. Η του ν. 4389/2016, προβλέπεται ότι «μετά την κύρωση του δασικού χάρτη, η οικεία Διεύθυνση Δασών προβαίνει σε κατάρτιση και τήρηση δασολογίου για τις δασικές εν γένει εκτάσεις των παραγράφων 1, 2, 3, 4 και 5 του ν. 998/1979 που αποτυπώνονται σε αυτόν...».

5. Επειδή, εξάλλου, στις παραγράφους 1, 2 και 3 του άρθρου 23 του ν. 3889/2010, όπως το άρθρο αυτό τροποποιήθηκε με τα άρθρα 55 ν. 4030/2011 και 7 παρ. 10 του ν. 4164/2013 και αντικαταστάθηκε με το άρθρο 153 παρ. ΙΑ' του ν. 4389/2016, ρυθμίζεται το ζήτημα της αποτύπωσης επί των υποβάθρων των υπό κατάρτιση δασικών χαρτών, περιοχών οι οποίες εμπίπτουν είτε εντός ορίων οικισμών που έχουν εγκύρως, καταρχήν, οριοθετηθεί, με βάση την πάγια σχετική νομοθεσία, ή εντός εγκεκριμένων ρυμοτομικών σχεδίων ή πολεοδομικών μελετών, είτε εντός οικισμών μη

οριοθετημένων ή οριοθετημένων βάσει ακτίνας από ορισμένο σημείο ή με βάση άλλες διατάξεις ή τελούντων υπό οριοθέτηση ή εντός υπό εκπόνηση σχεδίων πόλεων ή πολεοδομικών μελετών που δεν έχουν ακόμη εγκριθεί. Ως προς το ζήτημα αυτό, οι ως άνω παρ. 1, 2 και 3 του άρθρου 23 ορίζουν, ειδικότερα, τα εξής: «1. Η Ε.Κ.ΧΑ. Α.Ε. παρέχει εντός δύο (2) μηνών στους Ο.Τ.Α., μέσω διαδικτυακής εφαρμογής, δυνατότητα πρόσβασης στα ενιαία χαρτογραφικά υπόβαθρα που χρησιμοποιούνται στην κατάρτιση δασικών χαρτών. 2. Οι υπηρεσίες δόμησης με χρήση διαδικτυακής εφαρμογής, εφαρμόζουν επί των υποβάθρων της παραγράφου 1 του παρόντος άρθρου, εντός αποκλειστικής προθεσμίας τεσσάρων (4) μηνών από την παροχή της πρόσβασης της ως άνω παραγράφου, τα κάτωθι: α) Με πορτοκαλί χρώμα τα όρια των οικισμών, όπως τα όρια αυτά έχουν εγκριθεί με πράξεις της Διοίκησης, σύμφωνα με τις διατάξεις των προεδρικών διαταγμάτων της 21.11-1.12.1979 (Δ' 693), της 2.3-13.3.1981 (Δ' 138) ή της 24.4-3.5.1985 (Δ' 181), καθώς και τα όρια των εγκεκριμένων πολεοδομικών μελετών ή ρυμοτομικών σχεδίων και όπως τα όρια αυτά έχουν εφαρμοστεί στο έδαφος β) Με κίτρινο χρώμα τα όρια των οικισμών που έχουν οριοθετηθεί με άλλες διατάξεις πέραν των αναφερομένων στην περίπτωση α' της παρούσας παραγράφου, τα όρια εκείνων για τους οποίους έχει ορισθεί μόνο ακτίνα με βάση το άρθρο 4 παράγραφος β' του προεδρικού διατάγματος της 24.4.-3.5.1985 (Δ' 181), τα περιγράμματα των νομίμως υφιστάμενων οικισμών, προ του έτους 1923, για τους οποίους δεν έχει καθοριστεί όριο καθ' οιονδήποτε τρόπο, πλην όμως είναι συγκροτημένοι οικισμοί, τα όρια των πολεοδομικών μελετών και σχεδίων πόλεως που εκπονούνται για τις περιοχές αρμοδιότητάς τους, καθώς και τα υπό καθορισμό όρια οικισμών με βάση το προεδρικό διάταγμα 24.4-3.5.1985 (Δ' 181) που δεν έχουν ακόμα εγκριθεί. Τα όρια και περιγράμματα των περιοχών της περίπτωσης β' της παρούσας παραγράφου, εφαρμοσμένα και θεωρημένα από την αρμόδια υπηρεσία δόμησης επί των χαρτογραφικών υποβάθρων, εντός της προθεσμίας του πρώτου εδαφίου της παρούσας, διαβιβάζονται στην Ε.Κ.ΧΑ. Α.Ε., η οποία τα αποστέλλει αμελλητί στην οικεία Διεύθυνση Δασών, προκειμένου να εφαρμοστούν οι διατάξεις του άρθρου 24 του παρόντος νόμου. Σε περίπτωση παρέλευσης άκαρπης της προθεσμίας των τεσσάρων (4) μηνών του πρώτου εδαφίου της παρούσας παραγράφου τα όρια και περιγράμματα των περιοχών περιπτώσεων α' και β' αποτυπώνονται στον υπό κατάρτιση δασικό χάρτη από την Ε.Κ.ΧΑ. Α.Ε. σε διάστημα δύο (2) μηνών, σύμφωνα με τα στοιχεία που έχει η ίδια συλλέξει στο πλαίσιο της διαδικασίας κτηματογράφησης. 3. Για τις περιοχές που περικλείονται εντός των ορίων της περίπτωσης α' της παραγράφου 2 του παρόντος άρθρου, δεν καταρτίζεται δασικός χάρτης, πλην όμως εφαρμόζονται οι διατάξεις της δασικής νομοθεσίας, επί των εντός των ως άνω περιοχών πάρκων και αλσών, ως προς την προστασία αυτών. Για τις περιοχές που περικλείονται εντός των ορίων της περίπτωσης β' της παραγράφου 2 του παρόντος άρθρου, δεν αναρτάται δασικός χάρτης κατά το άρθρο 14 του παρόντος νόμου, αλλά εφαρμόζονται τα προβλεπόμενα στο επόμενο άρθρο 24». Τέλος, στο άρθρο 24 του ίδιου νόμου, όπως ίσχυε μετά από την αντικατάστασή του με το άρθρο 153 παρ. ΙΒ' του ν. 4389/2016, το οποίο, υπό την αρχική μορφή του νόμου, έφερε τον τίτλο

«Οικισμοί στερούμενοι νόμιμης έγκρισης» και αναφέρεται στις εκτάσεις της περ. β΄ του άρθρου 23 παρ. 2, δηλαδή σε αυτές που αποτυπώνονται με κίτρινο χρώμα στα χαρτογραφικά υπόβαθρα των δασικών χαρτών (μη οριοθετημένοι οικισμοί, μη εγκεκριμένα σχέδια πόλεων κ.λπ.), προβλέπεται διαδικασία εντοπισμού των δασικού χαρακτήρα εκτάσεων, η οποία περιλαμβάνει τη σύνταξη ειδικής έκθεσης από ειδικώς κατεστημένες επιτροπές σχετικά, μεταξύ άλλων, με τις υφιστάμενες χρήσεις γης και το χρόνο μεταβολής της δασικής μορφής των τυχόν δασικών εκτάσεων που περιλαμβάνονται στις εκτάσεις αυτές, την υποβολή αντιρρήσεων κατά της έκθεσης αυτής, την έγκρισή της μετά από την εκδίκαση των υποβληθεισών αντιρρήσεων και, τέλος, τη συμπλήρωση του δασικού χάρτη βάσει της έκθεσης αυτής.

6. Επειδή, η παράγραφος 4 του άρθρου 23 του ν. 3889/2010, όπως το άρθρο αυτό αντικαταστάθηκε με το άρθρο 153 παρ. ΙΑ του ν. 4389/2016, περιέχει νέες διατάξεις, οι οποίες έχουν ως εξής: «4. Το περίγραμμα των οικιστικών πυκνώσεων που δεν υπάγονται στις κατηγορίες α΄ και β΄ της παραγράφου 2 αποτυπώνονται [αποτυπώνεται] με ιώδες χρώμα. Με απόφαση του Υπουργού Περιβάλλοντος και Ενέργειας που θα εκδοθεί εντός μηνός θα καθοριστούν τα κριτήρια προσδιορισμού της οικιστικής πυκνώσης για τις ανάγκες εφαρμογής της παρούσας. Εντός έξι (6) μηνών από την έκδοση της ως άνω Υπουργικής Απόφασης οι τεχνικές υπηρεσίες των Ο.Τ.Α αποτυπώνουν με ιώδες χρώμα το περίγραμμα των οικιστικών πυκνώσεων που δεν υπάγονται στις κατηγορίες α΄ και β΄ της παραγράφου 2, εφαρμοζομένων των διατάξεων της δασικής νομοθεσίας. Στις περιοχές που υφίσταται θεωρημένος δασικός χάρτης η ως άνω εξαμήνη προθεσμία περιορίζεται στους δύο (2) μήνες. Τα περιγράμματα των οικιστικών πυκνώσεων της παρούσας παραγράφου διαβιβάζονται εντός της ως άνω προθεσμίας, στην Ε.Κ.ΧΑ. Α.Ε., η οποία τα αποστέλλει αμελλητί στην Διεύθυνση Δασών για να εξαιρεθούν από την ανάρτηση στο δασικό χάρτη κατά το άρθρο 14 του παρόντος νόμου και στην αρμόδια υπηρεσία του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας για την περιβαλλοντική και πολεοδομική τους διαχείριση, ώστε να προχωρήσει η διαδικασία ανάρτησης και κύρωσης των δασικών χαρτών σύμφωνα με τα οριζόμενα στο νόμο αυτόν». Όπως προκύπτει από τις προπαρασκευαστικές εργασίες στη Βουλή ενόψει της ψηφίσεως του ν. 4389/2016, η διάταξη αυτή αποσκοπεί στην ενημέρωση της Διοίκησης για τα χαρακτηριστικά των περιοχών όπου εμφανίζονται οι οικιστικές πυκνώσεις (βλ. δήλωση αρμοδίου υπουργού στα πρακτικά των ΡΚΘ΄ και ΡΛ΄ συνεδριάσεων της Βουλής, 21-22.5.2016, κατά την οποία «Είναι καθαρό στη διατύπωση ότι το μόνο που κάνουμε στις ιώδεις περιοχές είναι να ζητούμε από τους δήμους να καταγράψουν στις δασικές εκτάσεις και στα σημερινά δάση τα οικήματα ... και να δημιουργήσουν κάποια πολύγωνα, ώστε στη συνέχεια, αντί να αντιμετωπισθούν από τη Δασική Υπηρεσία αποσπασματικά, να αντιμετωπιστούν συνολικά ώστε να διευκρινίσουμε και να γνωρίζουμε ... τι ήταν νομιμοποιημένο ... τι έχει εμπράγματα δικαιώματα... Μέχρι στιγμής δεν είχαμε ποτέ αυτή την εικόνα... Η δασική νομοθεσία ισχύει απαρέγκλιτα»). Η ίδια, εξάλλου, διάταξη, από κοινού με τις προαναφερόμενες διατάξεις περί οικισμών που στερούνται νόμιμης έγκρισης κ.λπ. και εμφανίζονται με κίτρινη αποτύπωση στους δασικούς

χάρτες, αποσκοπεί, επίσης, κατά την αιτιολογική έκθεση του νόμου, στην απεμπλοκή της διαδικασίας των δασικών χαρτών από τις καθυστερήσεις που θα προκαλέσει ο μεγάλος αριθμός αντιρρήσεων που αναμένεται να ασκηθούν.

7. Επειδή, κατ' εξουσιοδότηση του δευτέρου εδαφίου του ως άνω άρθρου 23 παρ. 4 του ν. 3889/2010 εκδόθηκε η προσβαλλόμενη 34844/11.7.2016 κοινή απόφαση του Υπουργού και Αναπληρωτή Υπουργού Περιβάλλοντος και Ενέργειας (ΑΑΠ 145), με την οποία ορίστηκαν τα κριτήρια προσδιορισμού της οικιστικής πυκνωσης, κατά την έννοια του άρθρου 23 παρ. 4 του ν. 3889/2010, όπως ισχύει, ως εξής: «1. Καθορίζονται ως κριτήρια προσδιορισμού του περιγράμματος της οικιστικής πυκνωσης... α) ο ελάχιστος αριθμός συγκέντρωσης κτιρίων και β) η μέση αναλογία αριθμού κτιρίων ανηγμένη στην επιφάνεια που περιλαμβάνεται στο ιώδες περίγραμμα. Ειδικότερα: α) Ελάχιστος αριθμός κτιρίων: πενήντα (50). β) Για τον προσδιορισμό της επιφάνειας της έκτασης που περιλαμβάνεται εντός του ιώδους περιγράμματος ισχύουν τα ακόλουθα: αα. Όταν ο συνολικός αριθμός των κτιρίων είναι ίσος ή μεγαλύτερος των 50, αναλογεί τουλάχιστον ένα (1) κτίριο ανά 500 τ.μ. ββ. Όταν ο συνολικός αριθμός των κτιρίων είναι μεγαλύτερος των 100, αναλογεί τουλάχιστον ένα (1) κτίριο ανά 1.000 τ.μ. γγ. Όταν ο συνολικός αριθμός των κτιρίων είναι μεγαλύτερος των 400, αναλογεί τουλάχιστον ένα (1) κτίριο ανά 2.000 τ.μ. 2. Για τον υπολογισμό των ως άνω επιφανειών δεν λαμβάνεται υπόψη το μέγεθος της κάθε ιδιοκτησίας, αλλά μόνο το σύνολο της περιοχής εντός του ιώδους περιγράμματος. 3. Οι κορυφές του ιώδους περιγράμματος πρέπει κατά το δυνατόν να ταυτίζονται με κτίρια. 4. Σε κάθε στάδιο οι αρμόδιες υπηρεσίες δύνανται να ελέγχουν την ορθή εφαρμογή των κριτηρίων. 5. Βάσει των ανωτέρω προσδιορίζονται, με ευθύνη των οικείων Ο.Τ.Α., ιώδη περιγράμματα για τις οικιστικές πυκνώσεις, τα οποία διαβιβάζονται στις οικείες Διευθύνσεις Δασών της Αποκεντρωμένης Διοίκησης προκειμένου να εξαιρεθούν από την ανάρτηση κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 23 του Ν. 3889/2010 όπως ισχύει. Κατά την ανάρτηση του δασικού χάρτη της ευρύτερης περιοχής, το περιεχόμενο του δασικού χάρτη εντός των ιωδών περιγραμμάτων παραμένει ορατό και εκτός διαδικασίας ανάρτησης. Τυχόν δασικές εκτάσεις εντός των περιοχών των οικιστικών πυκνώσεων συνεχίζουν να υπάγονται στις διατάξεις της δασικής νομοθεσίας. 6. ...».

8. Επειδή, η προσβαλλόμενη πράξη έχει αμιγώς κανονιστικό χαρακτήρα, μη αναφερομένη δε σε συγκεκριμένη περιοχή, δεν συνιστά η ίδια σχέδιο, χωροταξικό ή άλλο, ούτε έργο οποιασδήποτε μορφής, η νόμιμη έγκριση ή υλοποίηση του οποίου θα προϋπέθετε την προηγούμενη εκπόνηση ειδικής περιβαλλοντικής μελέτης κατά την ισχύουσα νομοθεσία (βλ. ν. 4014/2011 κ.λπ.). Επομένως, ο προβαλλόμενος λόγος ακυρώσεως, σύμφωνα με τον οποίο μη νομίμως εκδόθηκε η προσβαλλόμενη πράξη χωρίς να έχει προηγηθεί «ειδική περιβαλλοντική μελέτη ώστε να εκτιμηθεί ο κίνδυνος από την εφαρμογή των επιμέρους ρυθμίσεων αυτής», είναι απορριπτέος ως αβάσιμος.

9. Επειδή, προβάλλεται ότι η προσβαλλόμενη απόφαση, η οποία δεν προβλέπει ενημέρωση του κοινού και συμμετοχή του στη διαδικασία εξαίρεσης των οικιστικών πυκνώσεων από την ανάρτηση ή και την κατάρτιση (βλ. δωδέκατη σκέψη) των

δασικών χαρτών, είναι, για το λόγο αυτό, αντίθετη στη Σύμβαση του Αάρχους του 1998, η οποία κυρώθηκε με το ν. 3422/2005 (Α΄ 303). Οι εφαρμοστέες διατάξεις, όμως, των ν. 3889/2010 και 4389/2016, οι οποίες αναφέρονται στην αποτύπωση και, περαιτέρω, την εξαίρεση από την ανάρτηση των δασικών χαρτών όσων περιοχών συγκεντρώνουν ορισμένα χαρακτηριστικά και περιλαμβάνονται εντός των ιωδών περιγραμμάτων, περιέχουν απρόσωπο κανόνα δικαίου και δεν αναφέρονται σε συγκεκριμένη περιοχή, εκ των προτέρων εξατομικευμένη, για το λόγο δε αυτό δεν αποτελούν σχέδιο ή έργο και δεν προϋποθέτουν, κατά τα εκτιθέμενα στην προηγούμενη σκέψη, την κατάρτιση ορισμένης ειδικής μελέτης. Ενόψει τούτου, οι διατάξεις αυτές δεν επηρεάζουν ευθέως το φυσικό περιβάλλον ορισμένης περιοχής, αλλά είναι δεκτικές εφαρμογής με διοικητικές πράξεις, αντικείμενο των οποίων θα αποτελεί η διαχείριση συγκεκριμένου τόπου, οι πράξεις δε αυτές και, πάντως, όχι οι διατάξεις κατ' εφαρμογή των οποίων θα εκδοθούν, μπορεί να εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της Σύμβασης του Αάρχους, αν συντρέχει σχετική νόμιμη περίπτωση. Ο λόγος, επομένως, αυτός, αναφερόμενος στις διατάξεις κατ' εξουσιοδότηση των οποίων εκδόθηκε η προσβαλλόμενη πράξη, είναι απορριπτέος ως αβάσιμος. Εάν, εξάλλου, ο λόγος έχει την έννοια ότι η ίδια η προσβαλλόμενη απόφαση αντιβαίνει στην ως άνω διεθνή σύμβαση, αυτός είναι ομοίως απορριπτέος, διότι στην απόφαση αυτή προβλέπεται, πάντως, ότι οι περιοχές εντός των ιωδών περιγραμμάτων εξαιρούνται, μεν, από τη διαδικασία ανάρτησης ή και κατάρτισης (βλ. δωδέκατη σκέψη) των δασικών χαρτών, παραμένουν, όμως, ορατές στους χάρτες και γνωστές στο κοινό, το οποίο μπορεί να αμφισβητήσει τη νομιμότητα της εξαίρεσής τους κατά την οικεία νομοθεσία.

10. Επειδή, προβάλλεται ότι η προσβαλλόμενη απόφαση μη νομίμως επιχειρεί τον καθορισμό της οικιστικής πυκνωσης με κριτήρια μόνον ποσοτικά (αριθμός κτιρίων ανά επιφάνεια κ.λπ.) χωρίς να συνεκτιμά και ποιοτικά κριτήρια (νομιμότητα κτιρίων, χρόνος κατασκευής κ.λπ.). Ο λόγος αυτός, προβαλλόμενος αυτοτελώς και χωρίς να αμφισβητείται με τον ίδιο το κύρος της εξουσιοδοτικής διάταξης, είναι απορριπτέος προεχόντως ως αόριστος. Εάν, εξάλλου, ο ίδιος λόγος έχει την έννοια ότι η προσβαλλόμενη πράξη, κατά το μέρος που δεν επιχειρεί τις ως άνω διακρίσεις, υπερβαίνει τη νομοθετική εξουσιοδότηση, είναι απορριπτέος ως αβάσιμος, διότι η εξουσιοδοτική διάταξη δεν διακρίνει, κατά την έννοιά της, τις οικιστικές πυκνώσεις με βάση τα χαρακτηριστικά των κτιρίων που τις απαρτίζουν, είναι δε άλλο το ζήτημα της συνταγματικότητάς της από την άποψη αυτή (βλ. κατωτέρω, δωδέκατη σκέψη).

11. Επειδή, στο άρθρο 24 παρ. 1 του Συντάγματος, όπως αναθεωρήθηκε με το Ψήφισμα της 6ης Απριλίου 2001 της Ζ΄ Αναθεωρητικής Βουλής των Ελλήνων (Α΄ 84), ορίζεται ότι: «1. Η προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος αποτελεί υποχρέωση του Κράτους και δικαίωμα του καθενός. Για τη 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 των δασικών εκτάσεων. Η σύνταξη δασολογίου συνιστά υποχρέωση του Κράτους. Απαγορεύεται η μεταβολή του προορισμού των δασών και των δασικών εκτάσεων,

εκτός αν προέχει για την Εθνική Οικονομία η αγροτική εκμετάλλευση ή άλλη τους χρήση, που την επιβάλλει το δημόσιο συμφέρον». Περαιτέρω, στο άρθρο 117 παρ. 3 του Συντάγματος ορίζεται ότι: «3. Δημόσια ή ιδιωτικά δάση και δασικές εκτάσεις που καταστράφηκαν ή καταστρέφονται από πυρκαγιά ή που με άλλο τρόπο αποψιλώθηκαν ή αποψιλώνονται δεν αποβάλλουν για το λόγο αυτό το χαρακτήρα που είχαν πριν καταστραφούν, κηρύσσονται υποχρεωτικά αναδασωτές και αποκλείεται να διατεθούν για άλλο προορισμό». Από τις ανωτέρω διατάξεις συνάγεται ότι τα δάση και οι δασικές εκτάσεις, ως φυσικά αγαθά, και ανεξαρτήτως της ειδικότερης ονομασίας ή της θέσης τους, υπάγονται σε ιδιαίτερο και αυστηρό προστατευτικό καθεστώς, με σκοπό τη διατήρηση της κατά προορισμό χρήσης τους, ανατίθεται δε στον κοινό νομοθέτη η θέσπιση των επιβαλλομένων προληπτικών ή κατασταλτικών μέτρων για την επίτευξη του σκοπού αυτού (πρβλ. ΣτΕ 805/2016 επταμ., 2153/2015 Ολομ. κ.ά.). Εξάλλου, η συνταγματική υποχρέωση διαφυλάξεως του εν γένει δασικού πλούτου της χώρας καθιστά κατ' εξαίρεση μόνον επιτρεπτή τη μεταβολή της μορφής των δασικού χαρακτήρα εκτάσεων, τούτο δε εφόσον προέχει για την εθνική οικονομία η αγροτική εκμετάλλευση ή άλλη χρήση, επιβαλλόμενη από λόγους δημοσίου συμφέροντος (πρβλ. ΣτΕ 2499/2012 Ολομ.). Στην περίπτωση αυτή, ο σκοπός δημοσίου συμφέροντος που επιδιώκεται να εξυπηρετηθεί με την απώλεια δασικού πλούτου οφείλει να σταθμίζεται προς τη διατήρηση άθικτου του τελευταίου, η οποία αποτελεί εξ ορισμού σκοπό δημοσίου συμφέροντος, συνταγματικής, μάλιστα, εμβελείας (ΣτΕ 2153/2015 Ολομ.). Περαιτέρω, η στάθμιση αυτή πρέπει να διενεργείται από τα αρμόδια δημόσια όργανα, νομοθετικά και διοικητικά, δεν είναι δε ανεκτή η καταστροφή της δασικής βλάστησης ορισμένης δασικού χαρακτήρα εκτάσεως από οποιονδήποτε τρίτο. Η καταστροφή αυτή, εφόσον, παρά ταύτα, λάβει χώρα, καθιστά υποχρεωτικώς ληπτέο το συνταγματικό μέτρο της αναδάσωσης και, περαιτέρω, την υπαγωγή της δασικής έκτασης που καταστράφηκε σε προστατευτικό καθεστώς ακόμη αυστηρότερο από το προβλεπόμενο για τις εκτάσεις που διατηρούν τη δασική τους μορφή (πρβλ. ΣτΕ 2153/2015 Ολομ., 2499/2012 Ολομ., 2778/1988 Ολομ.). Εξάλλου, ο συνταγματικός νομοθέτης, γνωρίζοντας ότι η προστατευτική του δασικού πλούτου νομοθεσία, οσοδήποτε ολοκληρωμένη και αυστηρή, δεν θα μπορούσε να εγγυηθεί την αποτελεσματική προστασία του χωρίς τον έγκυρο εντοπισμό και την μετά ταύτα καταγραφή των δασικού χαρακτήρα εκτάσεων, ανήγαγε σε συνταγματική υποχρέωση την κατάρτιση Δασολογίου, προαπαιτούμενο της οποίας είναι η κατάρτιση δασικών χαρτών (άρθρο 20 παρ. 3 του ν. 3889/2010, όπως το άρθρο αυτό είχε τροποποιηθεί με το άρθρο 55 του ν. 4030/2011 και το άρθρο 7 παρ. 7 του ν. 4164/2013 και αντικαταστάθηκε με το άρθρο 153 παρ. Η του ν. 4389/2016). Τούτο δε, προκειμένου, τα δασικά όργανα να προβαίνουν έγκαιρα στις αναγκαίες ενέργειες σε περίπτωση αθέμιτων παρεμβάσεων σε δάσος ή δασική έκταση και να διευκολύνεται η άμεση αποκατάσταση του δασικού χαρακτήρα σε περιπτώσεις αλλοίωσης ή μεταβολής του από ανθρώπινες ενέργειες ή άλλα αίτια (βλ. ΣτΕ 2818/1997 7μ.).

12. Επειδή, η προπαρατεθείσα διάταξη του άρθρου 23 παρ. 4 του ν. 3889/2010 προβλέπει, κατά το ρητό της γράμματος, την αποτύπωση με ιώδες χρώμα και την

εξαίρεση από την ανάρτηση δασικών χαρτών, των περιοχών όπου έχουν αναπτυχθεί «οικιστικές πυκνώσεις», των οποίων δεν περιέχει ορισμό. Οι εν λόγω συγκεντρώσεις κτιρίων, πάντως, δεν εμπίπτουν, κατά την έννοια του νόμου, ούτε σε περιοχές εγκεκριμένων ρυμοτομικών σχεδίων ή νομίμως υφισταμένων οικισμών, οι οποίες, κατά το σύστημα του νόμου, αποτυπώνονται στο υπόβαθρο του δασικού χάρτη με πορτοκαλί χρώμα, ούτε σε περιοχές οικισμών που στερούνται νόμιμης έγκρισης ή, έστω, υπό έγκριση σχεδίων ή υπό οριοθέτηση οικισμών, οι οποίες αποτυπώνονται με κίτρινο χρώμα. Περαιτέρω, κατά τη γνώμη των Συμβούλων Χρ. Ντουχάνη και Αγγ. Μίντζια και του Παρέδρου, Δημ. Βασιλειάδη, οι «οικιστικές πυκνώσεις» αποτελούν συγκεντρώσεις κτιρίων, κατά τεκμήριο αυθαιρέτων, η δε εξαίρεσή τους από τον αναρτώμενο δασικό χάρτη και τη διαδικασία αντιρρήσεων κατ' αυτού νοείται από το νομοθέτη ως οριστική. Τούτο συνάγεται από το γεγονός ότι η διάταξη αυτή αφενός δεν προβλέπει άλλη διαδικασία, η οποία, υπό το ισχύον νομοθετικό καθεστώς, θα διασφάλιζε ότι οι εντός των «πυκνώσεων» δασικές εκτάσεις θα συμπεριληφθούν στους οριστικούς δασικούς χάρτες και, εν τέλει, στο Δασολόγιο (πρβλ. σχετικώς, άρθρο 24 για τις περιοχές μη εγκύρως οριοθετημένων οικισμών κ.λπ.), αφετέρου δε από τον ρητώς διατυπούμενο σκοπό της, που είναι η «περιβαλλοντική και πολεοδομική διαχείριση» των «οικιστικών πυκνώσεων», τμήματα των οποίων έχουν, εν τούτοις, εγνωσμένο δασικό χαρακτήρα (βλ. προπαρασκευαστικές εργασίες ψήφισης του ν. 4389/2016, ανωτέρω). Η εξαίρεση, εξάλλου, αυτών των περιοχών από τους δασικούς χάρτες και, κατ' επέκταση, από το Δασολόγιο δεν υπαγορεύεται από κανένα σκοπό δημοσίου συμφέροντος, είναι δε, ιδίως, απρόσφορη για την επιτάχυνση της κύρωσης των δασικών χαρτών. Τούτο δε διότι, για μεν τα τμήματα των δασικών χαρτών ως προς τα οποία δεν υποβλήθηκαν αντιρρήσεις, η κύρωση των δασικών χαρτών προβλέπεται ως άμεση και χωρεί ανεξαρτήτως της εκβάσεως των αντιρρήσεων (άρθρο 17 του ν. 3889/2010), που, άλλωστε, δεν αφορούν τα τμήματα αυτά, για δε τα υπόλοιπα τμήματα, ως προς τα οποία υποβλήθηκαν αντιρρήσεις, μετατίθεται μεν για το μετά την εξέταση των αντιρρήσεων χρόνο, γεγονός που επιφέρει μοιραίως τις αναγκαίες καθυστερήσεις, πρόσφορος, όμως, τρόπος αντιμετώπισής τους δεν είναι προδήλως η εκ προοιμίου έκταξή τους από τους δασικούς χάρτες, η οποία αφενός μεν στερεί χωρίς αποχρώντα λόγο τα τμήματα αυτά και από την προσωρινή, αλλά άμεση, ισχύ της καταγραφής τους ως δασικών στον καταρτισθέντα χάρτη (άρθρο 17 παρ. 7), και, αφετέρου, όχι απλώς δεν επιταχύνει, αλλά ματαιώνει, υπό το ισχύον νομοθετικό καθεστώς, την συμπερίληψή τους στο Δασολόγιο. Είναι, βεβαίως, άλλο το ζήτημα του τρόπου αντιμετώπισης του προβλήματος της αυθαίρετης δόμησης εντός δασικών εκτάσεων, η οποία δεν μπορεί (άρθρο 4 και 25 Συντ.) να συνιστά επιβράβευση της αυθαίρετης δόμησης εντός δασών και μεταχείριση όσων την επιχειρούν ευνοϊκότερη ακόμη και έναντι εκείνων που δόμησαν σε εκτάσεις κίτρινου περιγράμματος, δηλαδή εντός οικισμών, έστω και μη νομίμως οριοθετημένων (άρθρο 24), αφού, πάντως, η όποια λύση του προβλήματος όχι μόνο δεν αποκλείει, αλλά, αντιθέτως, προϋποθέτει την έγκυρη καταγραφή των εκτάσεων ως δασικών στον αναρτώμενο δασικό χάρτη. Περαιτέρω, η εξαίρεση των

περιοχών αυτών από τους δασικούς χάρτες, περιστέλλουσα την πληρότητα του υπό κατάρτιση Δασολογίου, δεν είναι πρόσφορο μέσο ούτε για να εξυπηρετηθεί ο σκοπός της ενημέρωσης της Διοίκησης ως προς τα χαρακτηριστικά των «οικιστικών πυκνώσεων», αφού, αντιθέτως, το σκοπό αυτό θα εξυπηρετούσε η υπαγωγή και των εκτάσεων αυτών στη διαδικασία ανάρτησης των δασικών χαρτών και των κατ' αυτών αντιρρήσεων, με τις οποίες οι ενδιαφερόμενοι θα έθεταν οι ίδιοι υπόψη της Διοίκησης οποιοδήποτε στοιχείο θα συνηγορούσε υπέρ των απόψεών τους, στην περίπτωση δε αυτή θα εξηρούντο από το Δασολόγιο μόνον οι εκτάσεις για τις οποίες θα συνέτρεχε νόμιμος λόγος και όχι όλες συλλήβδην οι εκτάσεις που αποτελούν την «οικιστική πύκνωση», είτε δομημένες αυθαιρέτως είτε και αδόμετες. Τέλος, η πρόβλεψη στην επίμαχη διάταξη ότι σε όσες από τις ως άνω περιοχές έχουν δασικό χαρακτήρα εξακολουθεί να εφαρμόζεται η δασική νομοθεσία, δεν θεραπεύει την πλημμέλεια της διάταξης αυτής, διότι, κατά τα προαναφερόμενα, η προστασία των δασών μέσω της δασικής νομοθεσίας ολοκληρώνεται, κατά το Σύνταγμα, με την προσήκουσα απογραφή τους με το Δασολόγιο, την οποία, όμως, παρακωλύει η εν λόγω διάταξη. Ενόψει τούτων, η επίμαχη διάταξη, η οποία εξαιρεί από τη διαδικασία των δασικών χαρτών τις οικιστικές πυκνώσεις, οι οποίες, μάλιστα, εντοπίζονται και υποδεικνύονται από τους οικείους Ο.Τ.Α., αντίκειται στο άρθρο 24 παρ. 1 Συντ. Κατά τη γνώμη, όμως, του Αντιπροέδρου Αθ. Ράντου και της Παρέδρου Μ.-Ε. Παπαδημήτρη, η διάταξη του άρθρου 23 παρ. 4 του ν. 3889/2010, όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 153 παρ. 1Α του ν. 4389/2016, ορθώς ερμηνευόμενη, δεν αντίκειται στο Σύνταγμα. Ειδικότερα, η διάταξη αυτή, κατά την έννοιά της, περιορίζεται σε προσωρινή εξαίρεση από την ανάρτηση [και όχι από την κατάρτιση, κατά τη ρητή αντιδιαστολή του νόμου, ούτε από την τελική διαμόρφωση] των δασικών χαρτών των εκτάσεων εκείνων που θα περιληφθούν εντός του ιώδους περιγράμματος, ως αποτελούσες, κατά την ορολογία του νόμου, περιοχές «οικιστικών πυκνώσεων». Η εξαίρεση αυτή αποβλέπει, κατ' ουσίαν, στην παροχή της δυνατότητας καταγραφής περιοχών που έχουν μεν δασικό χαρακτήρα, έχει, όμως, αναπτυχθεί εντός αυτών, είτε δυνάμει, νομίμων ή μη, αδειών είτε και αυθαιρέτως, δόμηση, οι οποίες πρέπει, κατά την αντίληψη του νομοθέτη, να εντοπισθούν, όχι για να εξαιρεθούν άνευ ετέρου από την προστασία της δασικής νομοθεσίας, αλλά για να εξετασθεί ο προσήκων τρόπος αντιμετώπισεως του προβλήματος. Άλλωστε, στην προσβαλλομένη υπουργική απόφαση ρητώς ορίζεται ότι το περιεχόμενο του δασικού χάρτη εντός των ιωδών περιγραμμάτων παραμένει ορατό και ότι οι εντός αυτού δασικές εκτάσεις συνεχίζουν να υπάγονται στις διατάξεις της δασικής νομοθεσίας, τούτο δε συνεπάγεται, μεταξύ άλλων, και την συνέχιση εφαρμογής, και στις περιοχές αυτές, των διατάξεων που προβλέπουν τις κάθε είδους κυρώσεις για παραβίαση της δασικής νομοθεσίας. Η προσωρινή αυτή εξαίρεση από την ανάρτηση (και όχι από την προστασία) υπηρετεί ένα θεμιτό, κατά το Σύνταγμα, σκοπό, αφού αποβλέπει στην επιτάχυνση της διαδικασίας κυρώσεως των δασικών χαρτών κατά το μεγαλύτερο ποσοστό τους, αφήνοντας προσωρινά εκτός της διαδικασίας μικρές, σχετικά, κατ' έκταση περιοχές, όπου ο προβλεπόμενος μεγάλος αριθμός υποβαλλομένων αντιρρήσεων θα εμπόδιζε

την ταχεία ολοκλήρωση της όλης διαδικασίας. Περαιτέρω, κατά την έννοια των αυτών διατάξεων, το περίγραμμα χαράσσεται μεν, κατ' αρχήν, από όργανα των Ο.Τ.Α., όπως, όμως, ρητώς ορίζεται στην προσβαλλομένη υπουργική απόφαση, οι αρμόδιες υπηρεσίες, δηλαδή, κυρίως, οι δασικές, μπορούν σε κάθε στάδιο να ελέγχουν την εφαρμογή των κριτηρίων, αποκλείοντας από την συμπερίληψη στα ιώδη περιγράμματα περιοχών που, κατά την κρίση τους, πρέπει να εξακολουθήσουν περιλαμβανόμενες, ως αμιγώς δασικές, στον αναρτώμενο δασικό χάρτη. Εξ άλλου, και εφ' όσον, πάντως, κατά τους ορισμούς της προσβαλλομένης πράξεως, το περιεχόμενο των εντός του περιγράμματος εκτάσεων παραμένει ορατό, είναι, κατά την έννοια των αυτών διατάξεων, δυνατή η υποβολή αντιρρήσεων από τρίτους, που ισχυρίζονται αποκλειστικά ότι δεν πληρούνται οι νόμιμες προϋποθέσεις (αριθμός κτιρίων, επιφάνεια έκτασης) για τη συμπερίληψη εκτάσεως εντός του ιώδους περιγράμματος, ενώ είναι πάντοτε δυνατή η, μη δυνάμενη άλλωστε συνταγματικώς να αποκλεισθεί, δικαστική προστασία των εν λόγω τρίτων. Εννοείται, βεβαίως, ότι, μέχρι την ολοκλήρωση της όλης διαδικασίας ρυθμίσεως της τύχης των περιοχών που περιλαμβάνονται στο ιώδες περίγραμμα, αποκλείεται κάθε περαιτέρω μη νόμιμη δόμηση σε αυτές. Με την ερμηνεία αυτή, οι εν λόγω διατάξεις, δικαιολογούμενες από την ανάγκη ταχείας περαίωσης διαδικασιών που καθυστερούν αδικαιολόγητα επί μακρό χρόνο και μη θίγουσες την συνταγματική προστασία οποιασδήποτε δασικής εκτάσεως, δεν αντίκεινται στο Σύνταγμα.

13. Επειδή, εξάλλου, στο άρθρο 43 παρ. 2 του Συντάγματος ορίζεται ότι: «Υστερα από πρόταση του αρμόδιου Υπουργού επιτρέπεται η έκδοση κανονιστικών διαταγμάτων με ειδική εξουσιοδότηση νόμου και μέσα στα όριά της. Εξουσιοδότηση για έκδοση κανονιστικών πράξεων από άλλα όργανα της Διοίκησης επιτρέπεται προκειμένου να ρυθμισθούν ειδικότερα θέματα ή θέματα με τοπικό ενδιαφέρον ή με χαρακτήρα τεχνικό ή λεπτομερειακό». Όπως έχει γίνει δεκτό, με τις ως άνω διατάξεις του Συντάγματος παρέχεται στον κοινό νομοθέτη η δυνατότητα να μεταβιβάζει στην εκτελεστική εξουσία την αρμοδιότητά του προς θέσπιση κανόνων δικαίου, τίθεται δε ο κανόνας ότι η σχετική νομοθετική εξουσιοδότηση παρέχεται προς τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, ως αρχηγό της εκτελεστικής εξουσίας, ο οποίος ασκεί τη μεταβιβαζόμενη αρμοδιότητα με την έκδοση προεδρικών διαταγμάτων, με τα οποία ρυθμίζονται είτε θέματα καθοριζόμενα σε γενικό πλαίσιο υπό ορισμένους όρους διά νόμων ψηφιζομένων από την Ολομέλεια της Βουλής (νόμων - πλαισίων), είτε ειδικά θέματα, προσδιοριζόμενα συγκεκριμένως από την εξουσιοδοτική νομοθετική διάταξη. Κατ' εξαίρεση, επιτρέπεται να ορισθούν ως φορείς της κατ' εξουσιοδότηση ασκούμενης νομοθετικής αρμοδιότητας και άλλα, εκτός του Προέδρου της Δημοκρατίας, όργανα της Διοίκησης, εφόσον πρόκειται να ρυθμισθούν «ειδικότερα θέματα ή θέματα με τοπικό ενδιαφέρον ή χαρακτήρα τεχνικό ή λεπτομερειακό». Όπως δε γίνεται παγίως δεκτό, ως ειδικότερα θέματα νοούνται εκείνα, τα οποία αποτελούν, κατά το περιεχόμενό τους και σε σχέση προς την ουσιαστική ρύθμιση που περιέχεται στο νομοθετικό κείμενο, μερικότερη περίπτωση ορισμένου θέματος που αποτελεί το αντικείμενο της εν λόγω νομοθετικής ρύθμισης. Απαιτείται, επομένως, στην

περίπτωση αυτή να περιέχει το κείμενο του νόμου όχι απλώς τον καθ' ύλην προσδιορισμό του αντικείμενου της εξουσιοδότησης, αλλά, επιπλέον, και την ουσιαστική ρύθμισή του, έστω και σε γενικό, ορισμένο, όμως, πλαίσιο, σύμφωνα προς το οποίο θα ενεργήσει η Διοίκηση, προκειμένου να ρυθμίσει τα μερικότερα θέματα. Η ανωτέρω δε ουσιαστική ρύθμιση μπορεί να υπάρχει τόσο στις διατάξεις του εξουσιοδοτικού νόμου όσο και σε διατάξεις άλλων νόμων σχετικών με τα θέματα που αποτελούν αντικείμενο της νομοθετικής εξουσιοδότησης (βλ. ΣτΕ Ολομ. 1749/2016, 2186/2013, 235/2012, 1210/2010, 3973/2009, 3489/2008 κ.ά.).

14. Επειδή, η προαναφερόμενη εξουσιοδοτική διάταξη, κατ' επίκληση της οποίας εκδόθηκε η προσβαλλόμενη υπουργική απόφαση, περιέχει τον όρο της «οικιστικής πύκνωσης», ως περιοχής υπαγομένης σε ειδικό νομικό καθεστώς (εξαίρεση από τη διαδικασία των δασικών χαρτών [μόνιμη ή πρόσκαιρη], ειδική περιβαλλοντική και πολεοδομική διαχείριση κ.λπ.), χωρίς, όμως, να δίνει η ίδια τον ορισμό της ή να εκθέτει τα ληπτέα υπόψη στοιχεία για την υπαγωγή ορισμένης περιοχής στην έννοια της «οικιστικής πύκνωσης» ή να προβλέπει, έστω σε αδρές γραμμές, τα χαρακτηριστικά της, ούτε, τέλος, να προβλέπει τη διαδικασία για το χαρακτηρισμό της. Η ρύθμιση των θεμάτων αυτών ανατίθεται εξ ολοκλήρου στη Διοίκηση, ενόψει δε τούτου μόνο όργανο προς το οποίο θα μπορούσε να παρασχεθεί η σχετική εξουσιοδότηση είναι ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας. Υπό τα δεδομένα αυτά, η εξουσιοδοτική διάταξη του άρθρου 23 παρ. 4 του ν. 3889/2010, όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 153 παρ. 1Α του ν. 4389/2016, αντίκειται στο άρθρο 43 παρ. 2 Συντ., διότι εξουσιοδοτεί άλλο όργανο, πλην του Προέδρου της Δημοκρατίας για τη ρύθμιση θέματος, το οποίο δεν είναι ειδικότερο, κατά την έννοια του άρθρου 43 παρ. 2 εδ. β' του Συντάγματος, η δε προσβαλλόμενη υπουργική απόφαση, έρεισμα της οποίας αποτελεί η εν λόγω ανίσχυρη διάταξη τυπικού νόμου, θα ήταν παράνομη και ακυρωτέα.

15. Επειδή, το Τμήμα άγεται προς ακύρωση της προσβαλλόμενης υπουργικής αποφάσεως διότι εκδόθηκε κατ' εξουσιοδότηση διάταξης τυπικού νόμου, η οποία αντιβαίνει στο Σύνταγμα. Ενόψει τούτων, συντρέχει λόγος να παραπεμφθεί η υπόθεση, κατά τα λοιπά μη οριστικώς επιλυθέντα, ζητήματα, στην Ολομέλεια, κατά το άρθρο 100 παρ. 5 του Συντάγματος, να ορισθεί δε εισηγητής ο Σύμβουλος, Χρ. Ντουχάνης.