

ΣΤΕ ΟΛΟΜ 685/2019 [ΑΝΤΙΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ Η ΕΞΑΙΡΕΣΗ ΤΩΝ ΟΙΚΙΣΤΙΚΩΝ ΠΥΚΝΩΣΕΩΝ ΑΠΟ ΤΟΥΣ ΔΑΣΙΚΟΥΣ ΧΑΡΤΕΣ]

Περίληψη

- Οι εφαρμοστέες διατάξεις μεριμνούν ώστε στο χαρτογραφικό υπόβαθρο του υπό κατάρτιση δασικού χάρτη, ο οποίος θα περιλαμβάνει τις υπαγόμενες στη δασική νομοθεσία εκτάσεις και μόνον αυτές, να επισημανθούν ευκρινώς δύο κατηγορίες εκτάσεων: οι πρώτες, εμφανιζόμενες με περίγραμμα πορτοκαλί χρώματος, αποτελούν εκτάσεις είτε πολεοδομημένες είτε εμπίπτουσες εντός οικισμών οριοθετημένων κατά τις πάγιες διατάξεις, ανάλογα με την κατηγορία τους.

Οι δεύτερες επισημαίνονται με περίγραμμα κίτρινου χρώματος και συνιστούν εκτάσεις που είτε δεν έχουν, μεν, πολεοδομηθεί, αλλά έχουν περιληφθεί σε μη εγκεκριμένα σχέδια πόλεων (ν. δ. της 17.7.1923) ή πολεοδομικές μελέτες (ν. 1337/1983), είτε εμπίπτουν σε οικισμούς που δεν έχουν, μεν, οριοθετηθεί κατά τις διατάξεις που αναφέρονται παραπάνω, αλλά με άλλες, έστω και αν αυτές δεν παρέχουν, ενδεχομένως, ασφαλή εικόνα για τα χαρακτηριστικά τους, ή δεν έχουν σαφή όρια και ορίζονται μόνο με ακτίνα από ορισμένο σημείο, ή προϋφίστανται αναμφιβόλως του έτους 1923, αλλά, παρά ταύτα, δεν έχουν οριοθετηθεί με οποιοδήποτε τρόπο, ή, τέλος, εμπίπτουν σε υπό εκπόνηση σχέδια πόλεως ή πολεοδομικές μελέτες ή υπό καθορισμό όρια οικισμών κάτω των 2000 κατοίκων. Οι εκτάσεις των δύο αυτών κατηγοριών αποτυπώνονται στα χαρτογραφικά υπόβαθρα των δασικών χαρτών για διαφορετικούς λόγους. Οι εκτάσεις των πορτοκαλί περιγραμμάτων, όσες, δηλαδή, έχουν πολεοδομηθεί ή εμπίπτουν εντός οικισμών νομίμως και κανονικώς οριοθετημένων, επισημαίνονται προκειμένου να μη συμπεριληφθούν στους δασικούς χάρτες, αφού, με την εξαίρεση των πάρκων και αλσών, ως προς τα οποία εφαρμόζεται η δασική νομοθεσία καθώς και των εκτάσεων δασικού χαρακτήρα που, κατ' εξαίρεση και υπό τις αυστηρές προϋποθέσεις που θέτει η νομολογία μπορούν να εντάσσονται σε σχέδιο πόλεως, επί των εκτάσεων αυτών δεν έχει εφαρμογή, κατά γενικό κανόνα, η δασική νομοθεσία. Και τούτο, διότι η θεμελιώδης αντίληψη του, κατ' αρχήν, αλληλοαποκλεισμού του δασικού χαρακτήρα ορισμένης έκτασης και της πολεοδόμησής της, από την οποία εμφορείται αρχήθεν ο νομοθέτης (άρθρο 3 παρ. 6 του ν. 998/1979, Α' 289), διατηρήθηκε και μετά τις τροποποιήσεις του άρθρου 3 που επέφερε, αφενός, το άρθρο 1 παρ. 1 του ν. 3208/2003 (Α' 303) και, αφετέρου, το άρθρο 9 παρ. 1 του ν. 3818/2010 (Α' 17). Αντιθέτως, οι εκτάσεις κίτρινου περιγράμματος επισημαίνονται και αυτές στα χαρτογραφικά υπόβαθρα, όχι, όμως, για να αποσυνδεθούν οριστικώς από το περιεχόμενο του υπό εξέλιξη δασικού χάρτη, όπως οι εμφανιζόμενες με πορτοκαλί, αλλά για να εξαιρεθούν από την ανάρτηση και, κατά συνεκδοχή, από τη διαδικασία

υποβολής ενστάσεων και εξέτασής τους, που ενεργοποιεί η ανάρτηση. Οι εκτάσεις αυτές δεν θεωρούνται, επομένως, αποσυνδεδεμένες από τη δασική νομοθεσία, όπως συμβαίνει, καταρχήν, με τις εκτάσεις του πορτοκαλί περιγράμματος, αλλά η διάγνωση του δασικού ή μη χαρακτήρα τους παραμένει εκκρεμής μέχρι την ολοκλήρωση της ειδικής διαδικασίας του άρθρου 24 του ν. 3889/2010, ανάλογα με την έκβαση της οποίας συμπληρώνονται οι δασικοί χάρτες (άρθρο 24 παρ. 6 του ν. 3889/2010, όπως ισχύει).

Η παράγραφος 4 του άρθρου 23 του ν. 3889/2010, αποτυπώνεται με ιώδες χρώμα. Με απόφαση του Υπουργού Περιβάλλοντος και Ενέργειας που θα εκδοθεί εντός μηνός θα καθοριστούν τα κριτήρια προσδιορισμού της οικιστικής πυκνώσεως 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 εξάμηνη 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, οι διατάξεις αυτές αποσκοπούν στην ενημέρωση της Διοίκησης για τα χαρακτηριστικά των περιοχών όπου εμφανίζονται οι οικιστικές πυκνώσεις. Η ίδια, εξάλλου, διάταξη, από κοινού με τις προαναφερόμενες διατάξεις περί οικισμών που στερούνται νόμιμης εγκρίσεως 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.

Με την 1942/2017 παραπεμπτική απόφαση του Ε' Τμήματος προς την Ολομέλεια, η οποία εκδόθηκε επί της παρούσης αιτήσεως, οι διατάξεις του άρθρου 23 παρ. 4 του ν. 3889/2010, όπως το άρθρο αυτό αντικαταστάθηκε με το άρθρο 153 παρ. ΙΑ' του ν. 4389/2016, κατ' εξουσιοδότηση των οποίων εκδόθηκε η προσβαλλόμενη υπουργική απόφαση, κρίθηκαν ως αντίθετες προς το Σύνταγμα από δύο απόψεις. Κρίθηκε, κατά πρώτον, ότι οι ως άνω εξουσιοδοτικές διατάξεις προσκρούουν στο άρθρο 43 παρ. 2 του Συντάγματος, διότι περιέχουν τον όρο της "οικιστικής πυκνώσεως", χωρίς, όμως, να τον προσδιορίζουν εννοιολογικώς ούτε να προβλέπουν τα χαρακτηριστικά της οικιστικής πυκνώσεως ή ορισμένη διαδικασία για το χαρακτηρισμό της, αναθέτουν δε

εξ ολοκλήρου την κανονιστική ρύθμιση των θεμάτων αυτών στη Διοίκηση με την έκδοση υπουργικής απόφασης και όχι προεδρικού διατάγματος, όπως θα ήταν, συνεπεία των ανωτέρω, επιβεβλημένο. Κρίθηκε, περαιτέρω, κατά πλειοψηφία, ότι οι ίδιες εξουσιοδοτικές διατάξεις, οι οποίες εξαιρούν από την ανάρτηση των δασικών χαρτών τις δασικές περιοχές που περικλείονται από το περίγραμμα ιώδους χρώματος των οικιστικών πυκνώσεων, είναι αντίθετες και με το άρθρο 24 παρ. 1 του Συντάγματος. Τούτο δε, διότι για αυτές δεν προβλέπεται, πάντως, άλλη διαδικασία για τη διάγνωση του τυχόν δασικού τους χαρακτήρα, η οποία να υποκαθιστά την ανάρτηση και την υποβολή ενστάσεων, όπως συμβαίνει προκειμένου περί των εκτάσεων που απεικονίζονται με κίτρινο περίγραμμα (βλ. άρθρο 24 του ν. 3889/2010), με αποτέλεσμα οι εν λόγω δασικές εκτάσεις του ιώδους περιγράμματος να μην συμπεριληφθούν στους δασικούς χάρτες, οποτεδήποτε αυτοί κυρωθούν.

Όπως έχει κριθεί (ΣτΕ 522-4/2015 Ολομ., 2307/2014 Ολομ., 4754-5/2012 Ολομ.), σε περίπτωση που διάταξη τυπικού νόμου επηρεάζει το αντικείμενο της δίκης και τίθεται ζήτημα εφαρμογής των διατάξεων του άρθρου 32 παρ. 1-2 του π.δ/τος 18/1989, το Δικαστήριο εξετάζει το ζήτημα αυτό χωρίς, κατ' αρχήν, να ερευνά την συνταγματικότητα της νεότερης αυτής διάταξης νόμου. Η συμφωνία ή μη της τελευταίας αυτής διάταξης προς τα άρθρα 4 παρ. 1, 20 παρ. 1, 26 και 95 παρ. 1, εδάφιο α' του Συντάγματος ερευνάται μόνον σε περιπτώσεις που με το νεότερο νόμο ο νομοθέτης επεμβαίνει προς ρύθμιση, υπέρ της διαδίκου διοικητικής αρχής, διαφοράς που είναι ήδη εκκρεμής ενώπιον του Δικαστηρίου, είτε καταργώντας αναδρομικά ή μη την πράξη της οποίας ζητείται η ακύρωση, θεσπίζοντας, ενδεχομένως, ο ίδιος ατομική ρύθμιση προς επίτευξη του σκοπού που επεδίωκε με την επίμαχη πράξη, είτε κυρώνοντας την πράξη αυτή (ΣτΕ 522-4/2015 Ολομ., πρβλ. ΣτΕ 1661/2009 Ολομ., 1847/2008 Ολομ., 3633/2004 Ολομ., 4362/1997 Ολομ.), είτε, ακόμη, θεραπεύοντας την πλημμέλεια που θα οδηγούσε στην αποδοχή της αιτήσεως και την ακύρωση της προσβληθείσης πράξεως.

Η ως άνω παραπεμπτική απόφαση δημοσιεύθηκε στις 21.7.2017 και άλλες τρεις αποφάσεις με όμοιο περιεχόμενο (ΣτΕ 1975-7/2017), που εκδόθηκαν επί αιτήσεων άλλων αιτούντων κατά της ίδιας προσβαλλόμενης πράξης, δημοσιεύθηκαν στις 28.7.2017. Εξάλλου, στις 21.9.2017 δημοσιεύθηκε ο ν. 4489/2017 (Α' 140), με το άρθρο 39 του οποίου αντικαταστάθηκε η παράγραφος 4 του άρθρου 23 του ν. 3889/2010, η οποία περιέχει την εξουσιοδοτική διάταξη για την έκδοση της προσβαλλόμενης απόφασης, και προστέθηκαν παράγραφοι 5, 6 και 7 στο άρθρο αυτό.

Οι νεότερες διατάξεις τυπικού νόμου ρυθμίζουν το ίδιο θέμα με την προσβαλλόμενη κανονιστική απόφαση και, μάλιστα, με πανομοιότυπο περιεχόμενο με αυτήν. Η ισχύς, εξάλλου, των διατάξεων αυτών ανατρέχει, κατά ρητή πρόβλεψή τους, στις 20.7.2016, δηλαδή στο χρόνο δημοσίευσης της προσβαλλόμενης κανονιστικής απόφασης, με την οποία το θέμα ρυθμίστηκε για πρώτη φορά. Υπό τα δεδομένα αυτά, οι διατάξεις του

άρθρου 39 του ν. 4489/2017, νέας, δηλαδή, πολιτειακής πράξης που ρυθμίζει το ίδιο ζήτημα, δεν θα κατέλειπαν, πάντως, πεδίο ισχύος και εφαρμογής της προσβαλλόμενης κανονιστικής πράξης, αφού η επισήμανση με ιώδες περίγραμμα των οικιστικών πυκνώσεων επί των χαρτογραφικών υποβάθρων των δασικών χαρτών, με τα ουσιαστικά κριτήρια και τη διαδικασία που προέβλεπε η προσβαλλόμενη κανονιστική απόφαση, θα διενεργείται εφεξής βάσει των διατάξεων του άρθρου 39 του ν. 4489/2017, οι οποίες, μάλιστα, παρέχουν αναδρομικώς νέο νομικό έρεισμα και στην αποτύπωση των οικιστικών πυκνώσεων που έχει ήδη διενεργηθεί κατ' εφαρμογή της προσβαλλόμενης πράξης. Ενόψει τούτων, οι διατάξεις του άρθρου 39 του ν. 4489/2017 εγείρουν ζήτημα εφαρμογής των διατάξεων του άρθρου 32 παρ. 1 και 2 του π.δ. 18/1989 (πρβλ. ΣτΕ 522-4/2015 Ολομ.), οι οποίες θα μπορούσαν να οδηγήσουν στην κατάργηση της παρούσας δίκης.

Με το άρθρο 39 του ν. 4489/2017 αποσκοπήθηκε επέμβαση στην παρούσα, μεταξύ άλλων, δίκη, η οποία έχει δύο πλευρές. Με τις διατάξεις αυτές επιχειρήθηκε, αφ' ενός, η θεραπεία της πρώτης νομικής πλημμέλειας της προσβαλλόμενης πράξης, η οποία διαγνώσθηκε με την 1942/2017 παραπεμπτική απόφαση και συνίσταται στη μη νόμιμη, κατά το άρθρο 43 παρ. 2 του Συντάγματος, έκδοσή της υπό τον τύπο της κανονιστικής υπουργικής απόφασης. Επιχειρήθηκε, αφ' ετέρου, η διατήρηση των ίδιων ουσιαστικών ρυθμίσεων περί οικιστικών πυκνώσεων και εξαίρεσής τους από την ήδη προβλεπόμενη για τις λοιπές εκτάσεις ανάρτηση των δασικών χαρτών, παρ' ότι η συνταγματικότητα των τελευταίων είχε επίσης αμφισβητηθεί από το αιτούν και εξ επόψεως του άρθρου 24 παρ. 1 του Συντάγματος, η δε παραπεμπτική 1942/2017 απόφαση του Δικαστηρίου είχε αχθεί, κατά πλειοψηφία, προς την αποδοχή και των λόγων αυτών ακυρώσεως και το ζήτημα αυτό εκκρεμούσε, επίσης, ενώπιον της Ολομελείας. Υπό τα δεδομένα αυτά, οι διατάξεις του άρθρου 39 του ν. 4489/2017, με τις οποίες επιχειρείται η υποκατάσταση του νομικού ερείσματος, και μάλιστα αναδρομικώς, της εφαρμογής περιγραμμάτων οικιστικών πυκνώσεων επί των δασικών χαρτών και εξαίρεσής τους από την ανάρτηση και την περαιτέρω διαδικασία κύρωσης των τελευταίων, κατά τρόπο που θα αποστερούσε το Δικαστήριο από τη δυνατότητα επίλυσης του ζητήματος και το αιτούν από τη δικαστική προστασία που δικαιούται, είναι αντίθετες με τα άρθρα 4 παρ. 1, 20 παρ. 1, 26 και 95 παρ. 1 εδ. α' του Συντάγματος. Κατά συνέπεια, οι διατάξεις αυτές, ως ανίσχυρες, δεν επιφέρουν, κατά το άρθρο 32 παρ. 1 και 2 του π.δ. 18/1989, την κατάργηση της παρούσας δίκης, η οποία διατηρεί το αντικείμενό της.

Οι διατάξεις του άρθρου 23 παρ. 4 του ν. 3889/2010, όπως ίσχυαν κατά το χρόνο που εκδόθηκε η προσβαλλόμενη πράξη, σε συνδυασμό με τις διατάξεις της τελευταίας, προβλέπουν, κατά το ρητό τους γράμμα, την αποτύπωση και 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, η εξαίρεσή τους από τον αναρτώμενο δασικό χάρτη και τη διαδικασία αντιρρήσεων κατ' αυτού νοείται από το νομοθέτη, υπό το ισχύον νομοθετικό καθεστώς, ως οριστική. Τούτο συνάγεται από το γεγονός ότι οι διατάξεις αυτές αφενός δεν προβλέπουν άλλη διαδικασία, η οποία 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 τους, 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, η κύρωση και η πρόσδοση σ' αυτούς οριστικής ισχύος μετατίθεται μεν για το μετά την εξέταση των αντιρρήσεων χρόνο, γεγονός που επιφέρει μοιραίως τις αναγκαίες καθυστερήσεις, πρόσφορος, όμως, τρόπος αντιμετώπισής τους δεν είναι 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, πάντως, 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. Πράγματι, ενώ ο νομοθέτης προβλέπει ειδική διαδικασία για την προσθήκη στο δασικό χάρτη και, εν τέλει, στο Δασολόγιο, των δασικών εκτάσεων των κιτρίνων περιγραμμάτων, όσων, δηλαδή, περιλαμβάνονται ακόμη και σε περιοχές για τις οποίες έχουν εκδοθεί διοικητικές πράξεις που, ενδεχομένως, ενθάρρυναν την πεποίθηση των πολιτών ότι αυτές δεν είναι δασικές (μη νόμιμες ή ασαφείς οριοθετήσεις οικισμών, ημιτελείς πολεοδομήσεις κ.λπ.), ο ίδιος

νομοθέτης εμφανίζεται, ταυτοχρόνως, να εξαιρεί, και από την ανάρτηση ακόμη των δασικών χαρτών, εκτάσεις, ορισμένες από τις οποίες δομήθηκαν όλως αυθαίρετως, χωρίς καμία ένδειξη νομιμοφάνειας και κατά προφανή παράβαση των κανόνων του κράτους δικαίου. Σε κάθε, πάντως, περίπτωση η όποια αντιμετώπιση του προβλήματος της αθρόας, όσο και αυθαίρετης δόμησης εντός δασικών εκτάσεων, όχι μόνο δεν πρέπει να αποκλείει, αλλά, αντιθέτως, προϋποθέτει, εφόσον συντρέχει περίπτωση, την έγκυρη καταγραφή των εκτάσεων αυτών 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 πυκνώση», είτε δομημένες αυθαίρετως είτε και αδόμητες. Τέλος, η πρόβλεψη στις επίμαχες διατάξεις ότι σε όσες από τις ως άνω περιοχές έχουν δασικό χαρακτήρα, εξακολουθεί να εφαρμόζεται η δασική νομοθεσία, δεν θεραπεύει τις ως άνω πλημμέλειές τους, διότι, κατά τα προαναφερόμενα, προκειμένου η νομοθεσία αυτή να επιτελέσει τον προστατευτικό της ρόλο, προϋποτίθεται, κατά το Σύνταγμα, η προσήκουσα απογραφή των δασικού χαρακτήρα εκτάσεων με το Δασολόγιο, την οποία, όμως, ματαιώνουν επ' άοριστον οι επίμαχες διατάξεις. Ενόψει τούτων, οι διατάξεις του άρθρου 23 παρ. 4 του ν. 3889/2010, όπως ίσχυαν κατά το χρόνο που εκδόθηκε η προσβαλλόμενη πράξη, η οποία εξαιρεί από τη διαδικασία των δασικών χαρτών τις οικιστικές πυκνώσεις, εντοπιζόμενες, μάλιστα, και υποδεικνυόμενες από τους οικείους Ο.Τ.Α., αντίκειται στο άρθρο 24 παρ. 1 του Συντάγματος.

Η προσβαλλόμενη πράξη, η οποία, λόγω του αντιθέτου προς το Σύνταγμα περιεχομένου της εξουσιοδοτικής διάταξης, δεν θα μπορούσε επιτρεπώς να εκδοθεί ούτε υπό τον τύπο προεδρικού διατάγματος, είναι μη νόμιμη και πρέπει να ακυρωθεί.

Πρόεδρος: Αικ. Σακελλαροπούλου

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 ορίστηκαν τα κριτήρια προσδιορισμού της οικιστικής πύκνωσης, κατά την έννοια του άρθρου 23 παρ. 4 του ν. 3889/2010, όπως το άρθρο αυτό αντικαταστάθηκε με το άρθρο 153 παρ. ΙΑ του ν. 4389/2016 και ίσχυε κατά τον κρίσιμο χρόνο.3. Επειδή, νομίμως (άρθρο 14 παρ. 2 του π.δ. 18/1989, Α΄8) η υπόθεση εισάγεται ενώπιον της Ολομελείας του Συμβουλίου της Επικρατείας μετά την έκδοση της 1942/2017 απόφασης του Ε΄ Τμήματος, με την οποία, αφού απορρίφθηκαν ορισμένοι από τους προβαλλομένους λόγους ακυρώσεως, παραπέμφθηκε η υπόθεση, κατά τα λοιπά, στην Ολομέλεια του Δικαστηρίου.4. 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). Ενόψει τούτου, με οριστική διάταξη της 1942/2017 παραπεμπτικής απόφασης κρίθηκε ότι το αιτούν ίδρυμα, ισχυριζόμενο ότι η προσβαλλόμενη πράξη αντιβαίνει στη συνταγματική προστασία των δασικού χαρακτήρα εκτάσεων, ασκεί την αίτηση με έννομο συμφέρον. Κρίθηκε, επίσης, ότι, δεδομένου 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, έχει ασκηθεί και εμπροθέσμως και, εν γένει, παραδεκτώς.

5. 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, το περιεχόμενο των οποίων αξιοποιείται, κατά το σύστημα του νόμου [20 παρ. 3 του ν. 3889/2010, όπως το άρθρο αυτό είχε τροποποιηθεί με το άρθρο 55 του ν. 4030/2011 (Α΄249) και το άρθρο 7 παρ. 7 του ν. 4164/2013 (Α΄ 156) και αντικαταστάθηκε με το άρθρο 153 παρ. Η του ν. 4389/2016 (Α΄ 94), καθώς και άρθρο 3 παρ. 1 του ν. 3208/2003 (Α΄ 303)], για την κατάρτιση του Δασολογίου σύμφωνα με τη σχετική συνταγματική επιταγή (άρθρο 24 παρ. 1 Συντ.). Με τα επόμενα 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 προέβλεψε τη δυνατότητα υποβολής αντιρρήσεων κατά του περιεχομένου του αναρτηθέντος δασικού χάρτη, τα δικαιούμενα προς τούτο πρόσωπα, καθώς

και το περιεχόμενο των αντιρρήσεων, το άρθρο 16 ρύθμισε 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), ρύθμισε την κύρωση του μη αμφισβητηθέντος τμήματος του χάρτη, ορίζοντας 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, ορίσθηκαν 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...». Ειδικότερες, τέλος, ρυθμίσεις για την κατάρτιση και τήρηση του δασολογίου, προϋπόθεση των οποίων αποτελεί η κατάρτιση και κύρωση των δασικών χαρτών, είχαν ήδη περιληφθεί στο άρθρο 3 παρ. 1 του ν. 3208/2003 (Α' 303).

6. 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.

7. Επειδή, οι διατάξεις που αναφέρονται στην προηγούμενη σκέψη μεριμνούν ώστε στο χαρτογραφικό υπόβαθρο του υπό κατάρτιση δασικού χάρτη, ο οποίος θα περιλαμβάνει (άρθρο 13 παρ. 1 του ν. 3889/2010) τις υπαγόμενες στη δασική νομοθεσία εκτάσεις και μόνον αυτές, να επισημανθούν ευκρινώς δύο κατηγορίες εκτάσεων: οι πρώτες, εμφανιζόμενες με περίγραμμα πορτοκαλί χρώματος, αποτελούν εκτάσεις είτε πολεοδομημένες είτε εμπίπτουσες εντός οικισμών οριοθετημένων κατά τις πάγιες διατάξεις, ανάλογα με την κατηγορία τους [προϋφιστάμενοι του 1923 (από 2.3.1981 πρ. δ/μα, Δ' 138), οικισμοί κάτω των 2.000 κατοίκων (από 24.4.1985 πρ. δ/μα, Δ' 181) κ.λπ.]. Οι δεύτερες επισημαίνονται με περίγραμμα κίτρινου χρώματος και συνιστούν εκτάσεις που είτε δεν έχουν, μεν, πολεοδομηθεί, αλλά έχουν περιληφθεί σε μη εγκεκριμένα σχέδια πόλεων (ν. δ. της 17.7.1923) ή πολεοδομικές μελέτες (ν. 1337/1983), είτε εμπίπτουν σε οικισμούς που δεν έχουν, μεν, οριοθετηθεί κατά τις διατάξεις που αναφέρονται παραπάνω, αλλά με άλλες, έστω και αν αυτές δεν παρέχουν, ενδεχομένως, ασφαλή εικόνα για τα χαρακτηριστικά τους, ή δεν έχουν σαφή όρια και ορίζονται μόνο με ακτίνα από ορισμένο σημείο, ή προϋφίστανται αναμφιβόλως του έτους 1923, αλλά, παρά ταύτα, δεν έχουν οριοθετηθεί με οποιοδήποτε τρόπο, ή, τέλος, εμπίπτουν σε υπό εκπόνηση σχέδια πόλεως ή πολεοδομικές μελέτες ή υπό καθορισμό όρια οικισμών κάτω των 2000 κατοίκων. Οι εκτάσεις των δύο αυτών κατηγοριών αποτυπώνονται στα χαρτογραφικά υπόβαθρα των δασικών χαρτών για διαφορετικούς λόγους. Οι εκτάσεις των πορτοκαλί περιγραμμάτων, όσες, δηλαδή, έχουν πολεοδομηθεί ή εμπίπτουν εντός οικισμών νομίμως και κανονικώς οριοθετημένων, επισημαίνονται προκειμένου να μη συμπεριληφθούν στους δασικούς χάρτες, αφού, με την εξαίρεση των πάρκων και αλσών, ως προς τα οποία εφαρμόζεται η δασική νομοθεσία (άρθρο 23 παρ. 3 του ν. 3889/2010), καθώς και των εκτάσεων δασικού χαρακτήρα που, κατ' εξαίρεση και υπό τις αυστηρές προϋποθέσεις που θέτει η νομολογία (ΣτΕ 1980/2017 επταμ., σκ. 9, 3369/2014 επταμ. σκ. 6, 838/2014 επταμ. σκ. 12), μπορούν να εντάσσονται σε σχέδιο πόλεως, επί των εκτάσεων αυτών δεν έχει εφαρμογή, κατά γενικό κανόνα, η δασική νομοθεσία. Και τούτο, διότι η θεμελιώδης αντίληψη του, κατ' αρχήν, αλληλοαποκλεισμού του δασικού χαρακτήρα ορισμένης έκτασης και

της πολεοδόμησής της, από την οποία εμφορείται αρχήθεν ο νομοθέτης (άρθρο 3 παρ. 6 του ν. 998/1979, Α΄ 289), διατηρήθηκε και μετά τις τροποποιήσεις του άρθρου 3 που επέφερε, αφενός, το άρθρο 1 παρ. 1 του ν. 3208/2003 (Α΄ 303) και, αφετέρου, το άρθρο 9 παρ. 1 του ν. 3818/2010 (Α΄ 17). Αντιθέτως, οι εκτάσεις κίτρινου περιγράμματος επισημαίνονται και αυτές στα χαρτογραφικά υπόβαθρα, όχι, όμως, για να αποσυνδεθούν οριστικώς από το περιεχόμενο του υπό εξέλιξη δασικού χάρτη, όπως οι εμφανιζόμενες με πορτοκαλί, αλλά για να εξαιρεθούν από την ανάρτηση και, κατά συνεκδοχή, από τη διαδικασία υποβολής ενστάσεων και εξέτασής τους, που ενεργοποιεί η ανάρτηση. Οι εκτάσεις αυτές δεν θεωρούνται, επομένως, αποσυνδεδεμένες από τη δασική νομοθεσία, όπως συμβαίνει, καταρχήν, με τις εκτάσεις του πορτοκαλί περιγράμματος, αλλά η διάγνωση του δασικού ή μη χαρακτήρα τους παραμένει εκκρεμής μέχρι την ολοκλήρωση της ειδικής διαδικασίας του άρθρου 24 του ν. 3889/2010, ανάλογα με την έκβαση της οποίας συμπληρώνονται οι δασικοί χάρτες (άρθρο 24 παρ. 6 του ν. 3889/2010, όπως ισχύει).

8. 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 και ίσχυε κατά το χρόνο έκδοσης της προσβαλλόμενης πράξης, πριν, δηλαδή, αντικατασταθεί με το άρθρο 39 του ν. 4489/2017, διέλαβε 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 πυκνώσεως 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 εξάμηνη 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, οι διατάξεις αυτές αποσκοπούν 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 εγκρίσεως 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.

9. 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 πυκνώσης, 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 πυκνώσης... α) ο ελάχιστος αριθμός συγκέντρωσης κτιρίων και β) η μέση αναλογία αριθμού κτιρίων ανηγμένη στην επιφάνεια που περιλαμβάνεται στο ιώδες περιγράμμα. 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. ...».

10. Επειδή, με την 1942/2017 παραπεμπτική απόφαση του Ε΄ Τμήματος προς την Ολομέλεια, η οποία εκδόθηκε επί της παρούσης αιτήσεως, οι διατάξεις του άρθρου 23 παρ. 4 του ν. 3889/2010, όπως το άρθρο αυτό αντικαταστάθηκε με το άρθρο 153 παρ. ΙΑ΄ του ν. 4389/2016, κατ' εξουσιοδότηση των οποίων εκδόθηκε η προσβαλλόμενη υπουργική απόφαση, κρίθηκαν ως αντίθετες προς το Σύνταγμα από δύο απόψεις. Κρίθηκε, κατά πρώτον, ότι οι ως άνω εξουσιοδοτικές διατάξεις προσκρούουν στο άρθρο 43 παρ. 2 του Συντάγματος, διότι περιέχουν τον όρο της “οικιστικής πύκνωσης”, χωρίς, όμως, να τον προσδιορίζουν εννοιολογικώς ούτε να προβλέπουν τα χαρακτηριστικά της οικιστικής πύκνωσης ή ορισμένη διαδικασία για το χαρακτηρισμό της, αναθέτουν δε εξ ολοκλήρου την κανονιστική ρύθμιση των θεμάτων αυτών στη Διοίκηση με την έκδοση υπουργικής απόφασης και όχι προεδρικού διατάγματος, όπως θα ήταν, συνεπεία των ανωτέρω, επιβεβλημένο. Κρίθηκε, περαιτέρω, κατά πλειοψηφία, ότι οι ίδιες εξουσιοδοτικές διατάξεις, οι οποίες εξαιρούν από την ανάρτηση των δασικών χαρτών τις δασικές περιοχές που περικλείονται από το περίγραμμα ιώδους χρώματος των οικιστικών πυκνώσεων, είναι αντίθετες και με το άρθρο 24 παρ. 1 του Συντάγματος. Τούτο δε, διότι για αυτές δεν προβλέπεται, πάντως, άλλη διαδικασία για τη διάγνωση του τυχόν δασικού τους χαρακτήρα, η οποία να υποκαθιστά την ανάρτηση και την υποβολή ενστάσεων, όπως συμβαίνει προκειμένου περί των εκτάσεων που απεικονίζονται με κίτρινο περίγραμμα (βλ. άρθρο 24 του ν. 3889/2010), με αποτέλεσμα οι εν λόγω δασικές εκτάσεις του ιώδους περιγράμματος να μην συμπεριληφθούν στους δασικούς χάρτες, οποτεδήποτε αυτοί κυρωθούν.

11. Επειδή, όπως έχει κριθεί (ΣτΕ 522-4/2015 Ολομ., 2307/2014 Ολομ., 4754-5/2012 Ολομ.), σε περίπτωση που διάταξη τυπικού νόμου επηρεάζει το αντικείμενο της δίκης και τίθεται ζήτημα εφαρμογής των διατάξεων του άρθρου 32 παρ. 1-2 του π.δ/τος 18/1989, το Δικαστήριο εξετάζει το ζήτημα αυτό χωρίς, κατ' αρχήν, να ερευνά την συνταγματικότητα της νεότερης αυτής διάταξης νόμου. Η συμφωνία ή μη της τελευταίας αυτής διάταξης προς τα άρθρα 4 παρ. 1, 20 παρ. 1, 26 και 95 παρ. 1, εδάφιο α΄ του Συντάγματος ερευνάται μόνον σε περιπτώσεις που με το νεότερο νόμο ο νομοθέτης επεμβαίνει προς ρύθμιση, υπέρ της διαδίκου διοικητικής αρχής, διαφοράς που είναι ήδη εκκρεμής ενώπιον του Δικαστηρίου, είτε καταργώντας αναδρομικά ή μη την πράξη της οποίας ζητείται η ακύρωση, θεσπίζοντας, ενδεχομένως, ο ίδιος ατομική ρύθμιση προς επίτευξη του σκοπού που επεδίωκε με την επίμαχη

πράξη, είτε κυρώνοντας την πράξη αυτή (ΣτΕ 522-4/2015 Ολομ., πρβλ. ΣτΕ 1661/2009 Ολομ., 1847/2008 Ολομ., 3633/2004 Ολομ., 4362/1997 Ολομ.), είτε, ακόμη, θεραπεύοντας την πλημμέλεια που θα οδηγούσε στην αποδοχή της αιτήσεως και την ακύρωση της προσβληθείσης πράξεως.

12. Επειδή, η ως άνω παραπεμπτική απόφαση δημοσιεύθηκε στις 21.7.2017 και άλλες τρεις αποφάσεις με όμοιο περιεχόμενο (ΣτΕ 1975-7/2017), που εκδόθηκαν επί αιτήσεων άλλων αιτούντων κατά της ίδιας προσβαλλόμενης πράξης, δημοσιεύθηκαν στις 28.7.2017. Εξάλλου, στις 21.9.2017 δημοσιεύθηκε ο ν. 4489/2017 (Α΄ 140), με το άρθρο 39 του οποίου αντικαταστάθηκε η παράγραφος 4 του άρθρου 23 του ν. 3889/2010, η οποία περιέχει την εξουσιοδοτική διάταξη για την έκδοση της προσβαλλόμενης απόφασης, και προστέθηκαν παράγραφοι 5, 6 και 7 στο άρθρο αυτό. Ειδικότερα, με τις διατάξεις αυτές του άρθρου 39 ορίζονται τα εξής: «Η παρ. 4 του άρθρου 23 του ν. 3889/2010 αντικαθίσταται ως εξής: “4. Το περίγραμμα των οικιστικών πυκνώσεων που δεν υπάγονται στις κατηγορίες α΄ και β΄ της παραγράφου 2 αποτυπώνονται με ιώδες χρώμα. Καθορίζονται ως κριτήρια προσδιορισμού του περιγράμματος της οικιστικής πυκνώσεως: 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 πενήντα (50), αναλογεί τουλάχιστον ένα (1) κτίριο ανά 500 τ.μ.. ββ. Όταν ο συνολικός αριθμός των κτιρίων είναι μεγαλύτερος των εκατό (100), αναλογεί τουλάχιστον ένα (1) κτίριο ανά 1.000 τ.μ. γγ. Όταν ο συνολικός αριθμός των κτιρίων είναι μεγαλύτερος των τετρακοσίων (400), αναλογεί τουλάχιστον ένα (1) κτίριο ανά 2.000 τ.μ. 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. Οι κορυφές του ιώδους περιγράμματος πρέπει κατά το δυνατόν να ταυτίζονται με κτίρια. Σε κάθε στάδιο οι αρμόδιες υπηρεσίες δύνανται να ελέγχουν την ορθή εφαρμογή των κριτηρίων. 5. Με ευθύνη των οικείων Ο.Τ.Α. προσδιορίζονται βάσει της παραγράφου 4 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. Κατά την ανάρτηση του δασικού χάρτη της ευρύτερης περιοχής, το περιεχόμενο του δασικού χάρτη εντός των ιωδών περιγραμμάτων παραμένει ορατό και εκτός διαδικασίας ανάρτησης. Δασικές εκτάσεις εντός των περιοχών των οικιστικών πυκνώσεων συνεχίζουν να υπάγονται στις διατάξεις της δασικής νομοθεσίας. 6. Οι τεχνικές υπηρεσίες των Ο.Τ.Α.

αποτυπώνουν για τις περιπτώσεις των ήδη αναρτημένων χαρτών έως τις 25.9.2017 και για τις λοιπές περιπτώσεις έως τις 20.12.2017, 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. 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 στη 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. 7. Η ισχύς των παραγράφων 4, 5 και 6 του παρόντος άρθρου αρχίζει από τις 20.7.2016”».

13. Επειδή, οι αναφερόμενες στην προηγούμενη σκέψη νεότερες διατάξεις τυπικού νόμου ρυθμίζουν το ίδιο θέμα με την προσβαλλόμενη κανονιστική απόφαση και, μάλιστα, με πανομοιότυπο περιεχόμενο με αυτήν. Η ισχύς, εξάλλου, των διατάξεων αυτών ανατρέχει, κατά ρητή πρόβλεψή τους, στις 20.7.2016, δηλαδή στο χρόνο δημοσίευσης της προσβαλλόμενης κανονιστικής απόφασης, με την οποία το θέμα ρυθμίστηκε για πρώτη φορά. Υπό τα δεδομένα αυτά, οι διατάξεις του άρθρου 39 του ν. 4489/2017, νέας, δηλαδή, πολιτειακής πράξης που ρυθμίζει το ίδιο ζήτημα, δεν θα κατέλειπαν, πάντως, πεδίο ισχύος και εφαρμογής της προσβαλλόμενης κανονιστικής πράξης, αφού η επισήμανση με ιώδες περίγραμμα των οικιστικών πυκνώσεων επί των χαρτογραφικών υποβάθρων των δασικών χαρτών, με τα ουσιαστικά κριτήρια και τη διαδικασία που προέβλεπε η προσβαλλόμενη κανονιστική απόφαση, θα διενεργείται εφεξής βάσει των διατάξεων του άρθρου 39 του ν. 4489/2017, οι οποίες, μάλιστα, παρέχουν αναδρομικώς νέο νομικό έρεισμα και στην αποτύπωση των οικιστικών πυκνώσεων που έχει ήδη διενεργηθεί κατ’ εφαρμογή της προσβαλλόμενης πράξης. Ενόψει τούτων, οι διατάξεις του άρθρου 39 του ν. 4489/2017 εγείρουν ζήτημα εφαρμογής των διατάξεων του άρθρου 32 παρ. 1 και 2 του π.δ. 18/1989 (πρβλ. ΣτΕ 522-4/2015 Ολομ.), οι οποίες θα μπορούσαν να οδηγήσουν στην κατάργηση της παρούσας δίκης.

14. Επειδή, στην αιτιολογική έκθεση της τροπολογίας, με την οποία εισήχθησαν στη Βουλή οι διατάξεις του μετέπειτα άρθρου 39 του ν. 4489/2017 σημειώνεται ότι: «... Με τον τρόπο αυτό επιτυγχάνεται έγκαιρα η ολοκλήρωση της πρώτης φάσης ανάρτησης των δασικών χαρτών στις περιοχές που οι χάρτες έχουν ήδη αναρτηθεί. Σε διαφορετική περίπτωση που η ανάρτηση περιελάμβανε το τμήμα του χάρτη που απεικονίζει την έκταση εντός του ιώδους περιγράμματος, πιθανολογείται βάσει της εμπειρίας της εν εξελίξει διαδικασίας ότι ο όγκος των αντιρρήσεων που θα υποβάλλονταν θα είχε ως αποτέλεσμα την πλήρη αδυναμία των υπηρεσιών να ανταποκριθούν στο έργο τους και θα καθυστερούσε την ολοκλήρωση του έργου για μεγάλο χρονικό

διάστημα. Ομοίως, η εξέταση κάθε μεμονωμένης περίπτωσης από την Επιτροπή Εξέτασης Αντιρρήσεων και μάλιστα ταυτόχρονα με τις αντιρρήσεις για το τμήμα των αναρτηθέντων χαρτών θα είχε ως αποτέλεσμα τη συνολική καθυστέρηση του έργου των Επιτροπών με ιδιαίτερα δυσμενείς συνέπειες για τους πολίτες». Με το περιεχόμενο αυτό, η αιτιολογική έκθεση δεν υποδηλώνει, καθ' εαυτή, πρόθεση του νομοθέτη να επέμβει στην παρούσα δίκη, και μάλιστα υπέρ της διάδικης διοικητικής αρχής, αφού καμία αναφορά δεν γίνεται στην εκκρεμή αυτή δίκη, η δε νομοθετική επιλογή φαίνεται να υπαγορεύεται από την ανάγκη επίσπευσης της διαδικασίας κατάρτισης των δασικών χαρτών, έστω και με την εξαίρεση των περικλειομένων από ιώδη περιγράμματα περιοχών. Η ίδια έκθεση, όμως, δεν περιλαμβάνει, όπως ευλόγως θα αναμενόταν, τους λόγους για τους οποίους, ενώ η ίδια ανάγκη επίσπευσης των δασικών χαρτών είχε οδηγήσει στη θέσπιση του άρθρου 23 παρ. 4 του ν. 3889/2010, όπως η παράγραφος αυτή είχε αντικατασταθεί με το άρθρο 153 παρ. ΙΑ, και, κατ' εξουσιοδότησή του, στην έκδοση της προσβαλλόμενης κανονιστικής απόφασης, δηλαδή, πλέγματος διατάξεων με πανομοιότυπο περιεχόμενο με αυτό του άρθρου 39 του ν. 4489/2017, κατέστη, κατά την αντίληψη του νομοθέτη, αναγκαία και, μάλιστα, σε τόσο μικρό χρονικό διάστημα, η επανάληψη των ίδιων ακριβώς ρυθμίσεων με νεότερο τυπικό νόμο. Οι λόγοι αυτοί προκύπτουν από τις οικείες συζητήσεις στη Βουλή. Ειδικότερα, ο Αναπλ. Υπουργός Περιβάλλοντος, απαντώντας στις διατυπωθείσες επικρίσεις περί “παράκαμψης του δικαστικού ελέγχου”, “αποφυγής του δικαστικού ελέγχου”, αποπείρας να προκαταληφθεί η δικαστική κρίση κ.λπ. (συνεδρίαση ΡΟΘ 19.9.2017, σελ. 11718, 11733, 11756), εξέθεσε τα εξής: «...Με την προτεινόμενη τροπολογία το Κοινοβούλιο δεν καλείται για πρώτη φορά να αποφασίσει για κανένα θέμα για το οποίο δεν έχει ήδη συζητήσει. Το θέμα των οικιστικών πυκνώσεων και του ιώδους περιγράμματος έχει ήδη αποφασιστεί με τον ν. 4389 τον Μάιο του 2016 και προβλέπει την εξαίρεση από την παρούσα μόνο ανάρτηση των περιοχών που είναι σε ιώδες. Εμείς σήμερα ζητούμε από το Κοινοβούλιο να εξειδικεύσει τα κριτήρια προσδιορισμού των περιοχών αυτών και όχι τη διαδικασία. Διευκρινίζοντας, λοιπόν, να σας πω και για τα σχόλια που κάνατε για το Συμβούλιο της Επικρατείας ότι ο νομοθέτης έχει γενικά τη δυνατότητα να δώσει εξουσιοδότηση στην εκτελεστική εξουσία για ζητήματα γενικά και ειδικά βέβαια. Η εξουσιοδότηση αυτή πρέπει να παρέχεται στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας γενικότερα και μόνο για ειδικά ζητήματα μπορεί ο Υπουργός. Επ' αυτού έχει τοποθετηθεί το Συμβούλιο της Επικρατείας. Με την προτεινόμενη όμως, διάταξη δεν γίνεται χρήση αυτής της δυνατότητας για να απαιτείται προεδρικό διάταγμα, αλλά καθορίζονται απευθείας με διάταξη νόμου τα κριτήρια προσδιορισμού της οικιστικής πυκνώσης. Το καθορίζει ο νομοθέτης και δεν έχει κανένα πρόβλημα πριν και μετά, να υποτιμήσουμε καμία διαδικασία άλλη του Προέδρου της Δημοκρατίας ή του Συμβουλίου της

Επικρατείας ... Η προτεινόμενη διάταξη, λοιπόν, από εμάς λαμβάνει υπ' όψιν την απόφαση του Τμήματος του Συμβουλίου της Επικρατείας και αποβλέπει στην επιτάχυνση της διαδικασίας κύρωσης των δασικών χαρτών ...» (σελ. 11722). Των συζητήσεων αυτών στη Βουλή (19.9.2017) είχαν προηγηθεί δύο δελτία τύπου του Αναπλ. Υπουργού Περιβάλλοντος και Ενέργειας, με ημερομηνίες 5.9.2017 και 8.9.2017. Το δεύτερο από αυτά, αποτελεί απάντηση σε δημοσίευμα του αιτούντος με τίτλο "Ο υπουργός περιβάλλοντος παρακάμπτει το ΣτΕ ..." , και σε αυτό αναφέρεται: «Ας είμαστε ειλικρινείς. 1. Η τροπολογία που υποβάλαμε στη Βουλή ... είναι αντιγραφή της υφστάμενης Υπουργικής Απόφασης ... χωρίς να προσθέσουμε ούτε ένα κόμμα ... 2. Προφανώς σεβόμαστε και υπακούμε στις αποφάσεις του ΣτΕ. Αυτό δηλώνει, εξάλλου, η κατάθεση της τροπολογίας, η οποία λαμβάνει υπόψη όσα γίνονται δεκτά ήδη στην απόφαση του Ε' Τμήματος του ΣτΕ, σχετικά με την ΥΑ των οικιστικών πυκνώσεων», αντίστοιχες δε αποστροφές ανευρίσκονται και στο πρώτο από τα ως άνω δελτία. Από τα παραπάνω, όμως, προκύπτει ότι με το άρθρο 39 του ν. 4489/2017 αποσκοπήθηκε πράγματι επέμβαση στην παρούσα, μεταξύ άλλων, δίκη, η οποία έχει δύο πλευρές. Με τις διατάξεις αυτές επιχειρήθηκε, αφ' ενός, η θεραπεία της πρώτης νομικής πλημμέλειας της προσβαλλόμενης πράξης, η οποία διαγνώσθηκε με την 1942/2017 παραπεμπτική απόφαση και συνίσταται στη μη νόμιμη, κατά το άρθρο 43 παρ. 2 του Συντάγματος, έκδοσή της υπό τον τύπο της κανονιστικής υπουργικής απόφασης. Επιχειρήθηκε, αφ' ετέρου, η διατήρηση των ίδιων ουσιαστικών ρυθμίσεων περί οικιστικών πυκνώσεων και εξαίρεσής τους από την ήδη προβλεπόμενη για τις λοιπές εκτάσεις ανάρτηση των δασικών χαρτών, παρ' ότι η συνταγματικότητα των τελευταίων είχε επίσης αμφισβητηθεί από το αιτούν και εξ επόψεως του άρθρου 24 παρ. 1 του Συντάγματος, η δε παραπεμπτική 1942/2017 απόφαση του Δικαστηρίου είχε αχθεί, κατά πλειοψηφία, προς την αποδοχή και των λόγων αυτών ακυρώσεως και το ζήτημα αυτό εκκρεμούσε, επίσης, ενώπιον της Ολομελείας. Υπό τα δεδομένα αυτά, οι διατάξεις του άρθρου 39 του ν. 4489/2017, με τις οποίες επιχειρείται η υποκατάσταση του νομικού ερείσματος, και μάλιστα αναδρομικώς, της εφαρμογής περιγραμμάτων οικιστικών πυκνώσεων επί των δασικών χαρτών και εξαίρεσής τους από την ανάρτηση και την περαιτέρω διαδικασία κύρωσης των τελευταίων, κατά τρόπο που θα αποστερούσε το Δικαστήριο από τη δυνατότητα επίλυσης του ζητήματος και το αιτούν από τη δικαστική προστασία που δικαιούται, είναι αντίθετες με τα άρθρα 4 παρ. 1, 20 παρ. 1, 26 και 95 παρ. 1 εδ. α' του Συντάγματος. Κατά συνέπεια, και σύμφωνα με όσα εκτίθενται στη σκέψη 11, οι διατάξεις αυτές, ως ανίσχυρες, δεν επιφέρουν, κατά το άρθρο 32 παρ. 1 και 2 του π.δ. 18/1989, την κατάργηση της παρούσας δίκης, η οποία διατηρεί το αντικείμενό της. Κατά τη γνώμη, όμως, του Συμβούλου Γ. Ποταμιά, η εξέταση της συνταγματικότητας τυπικού νόμου, ο οποίος επηρεάζει το αντικείμενο ορισμένης δίκης και θα οδηγούσε στην

κήρυξη της ως κατηργημένης, είναι επιτρεπτή μόνον εφόσον ο τυπικός νόμος θα επέφερε την κατάργηση κατά την παράγραφο 2 του άρθρου 32 του π.δ. 18/1989 (πρβλ. ΣτΕ 4754-5/2012 Ολομ.), δηλαδή λόγω παύσεως της ισχύος της προσβαλλόμενης ή αντικαταστάσεώς της για το μέλλον, και όχι όταν, όπως εν προκειμένω, ο τυπικός νόμος ανατρέχει στο χρόνο εκδόσεως της προσβαλλομένης και, επομένως, η κατάργηση πρέπει να επέλθει κατά την παράγραφο 1 του άρθρου 32 του π.δ. 18/1989. Υπό τα δεδομένα αυτά, δεν συντρέχει, κατά την ίδια γνώμη, περίπτωση εξετάσεως της συνταγματικότητας του άρθρου 39 του ν. 4489/2017 ούτε από πλευράς των άρθρων 4 παρ. 1, 20 παρ. 1, 26 και 95 παρ. 1 του Συντάγματος, και η παρούσα δίκη θα έπρεπε να κηρυχθεί ως κατηργημένη.

15. 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 διαφύλαξη 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 αναδασωτέες 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 2153/2015 Ολομ. κ.ά.). Η συνταγματική υποχρέωση διαφύλαξης 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.). Προέχουσα χρήση υπό την ανωτέρω έννοια, ουδέποτε αποτελεί η αξιοποίηση δασικού χαρακτήρα εκτάσεων για οικιστικούς σκοπούς, οι οποίοι δεν συνιστούν λόγους υπερτέρου δημοσίου συμφέροντος, που θα

δικαιολογούσαν τη μεταβολή του προορισμού του δάσους (βλ. ΣΤΕ 2855/2003 Ολομ., πρβλ. 533/2003 Ολομ., 3754/1981 Ολομ.). Περαιτέρω, ο σκοπός δημοσίου συμφέροντος που επιδιώκεται να εξυπηρετηθεί με την απώλεια δασικού πλούτου και δεν μπορεί, κατά τα ανωτέρω, να είναι η οικιστική αξιοποίηση, οφείλει, πάντως, να σταθμίζεται προς τη διατήρηση άθικτου του τελευταίου, η οποία αποτελεί εξ ορισμού σκοπό δημοσίου συμφέροντος, συνταγματικής, μάλιστα, εμβελείας (ΣΤΕ 2153/2015 Ολομ.). 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 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 επεμβάσεων σε δάσος ή δασική έκταση και να διευκολύνεται η άμεση αποκατάσταση της δασικής μορφής σε περιπτώσεις αλλοίωσης ή μεταβολής της από ανθρώπινες ενέργειες ή άλλα αίτια.

16. Επειδή, οι προπαρατεθείσες διατάξεις του άρθρου 23 παρ. 4 του ν. 3889/2010, όπως ίσχυαν κατά το χρόνο που εκδόθηκε η προσβαλλόμενη πράξη, σε συνδυασμό με τις διατάξεις της τελευταίας, προβλέπουν, κατά το ρητό τους γράμμα, την αποτύπωση και 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, η εξαίρεσή τους από τον αναρτώμενο δασικό χάρτη και τη διαδικασία αντιρρήσεων κατ' αυτού νοείται

από το νομοθέτη, υπό το ισχύον νομοθετικό καθεστώς, ως οριστική. Τούτο συνάγεται από το γεγονός ότι οι διατάξεις αυτές αφενός δεν προβλέπουν άλλη διαδικασία, η οποία 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 τους, 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, η κύρωση και η πρόσδοση σ' αυτούς οριστικής ισχύος μετατίθεται μεν για το μετά την εξέταση των αντιρρήσεων χρόνο, γεγονός που επιφέρει μοιραίως τις αναγκαίες καθυστερήσεις, πρόσφορος, όμως, τρόπος αντιμετώπισής τους δεν είναι η εκ προοιμίου έκταξη 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, πάντως, 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. Πράγματι, ενώ ο νομοθέτης προβλέπει ειδική διαδικασία για την προσθήκη στο δασικό χάρτη και, εν τέλει, στο δασολόγιο, των δασικών εκτάσεων των κίτρινων περιγραμμάτων, όσων, δηλαδή, περιλαμβάνονται ακόμη και σε περιοχές για τις οποίες έχουν εκδοθεί διοικητικές πράξεις που, ενδεχομένως, ενθάρρυναν την πεποίθηση των πολιτών ότι αυτές δεν είναι δασικές (μη νόμιμες ή ασαφείς οριοθετήσεις οικισμών, ημιτελείς πολεοδομήσεις κ.λπ.), ο ίδιος νομοθέτης εμφανίζεται, ταυτοχρόνως, να εξαιρεί, και από την ανάρτηση ακόμη των δασικών χαρτών, εκτάσεις, ορισμένες από τις οποίες δομήθηκαν όλως αυθαίρετως, χωρίς καμία ένδειξη νομιμοφάνειας και κατά προφανή παράβαση των κανόνων του κράτους δικαίου. Σε κάθε, πάντως, περίπτωση η όποια αντιμετώπιση του προβλήματος της αθρόας, όσο και αυθαίρετης δόμησης εντός δασικών εκτάσεων, όχι μόνο

δεν πρέπει να αποκλείει, αλλά, αντιθέτως, προϋποθέτει, εφόσον συντρέχει περίπτωση, την έγκυρη καταγραφή των εκτάσεων αυτών 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 αδόμητες. Τέλος, η πρόβλεψη στις επίμαχες διατάξεις ότι σε όσες από τις ως άνω περιοχές έχουν δασικό χαρακτήρα, εξακολουθεί να εφαρμόζεται η δασική νομοθεσία, δεν θεραπεύει τις ως άνω πλημμέλειές τους, διότι, κατά τα προαναφερόμενα, προκειμένου η νομοθεσία αυτή να επιτελέσει τον προστατευτικό της ρόλο, προϋποτίθεται, κατά το Σύνταγμα, η προσήκουσα απογραφή των δασικού χαρακτήρα εκτάσεων με το Δασολόγιο, την οποία, όμως, ματαιώνουν επ' αόριστον οι επίμαχες διατάξεις. Ενόψει τούτων, οι διατάξεις του άρθρου 23 παρ. 4 του ν. 3889/2010, όπως ίσχυαν κατά το χρόνο που εκδόθηκε η προσβαλλόμενη πράξη, η οποία εξαιρεί από τη διαδικασία των δασικών χαρτών τις οικιστικές πυκνώσεις, εντοπιζόμενες, μάλιστα, και υποδεικνυόμενες από τους οικείους Ο.Τ.Α., αντίκειται στο άρθρο 24 παρ. 1 του Συντάγματος. Κατά τη γνώμη, όμως, του Συμβούλου, Γ. Ποταμιά, οι διατάξεις του άρθρου 23 παρ. 4 του ν. 3889/2010, όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 153 παρ. ΙΑ του ν. 4389/2016, περιορίζονται, ορθώς ερμηνευόμενες, στην προσωρινή εξαίρεση από την ανάρτηση των δασικών χαρτών, των «οικιστικών πυκνώσεων», και αποσκοπούν στον εντοπισμό και την καταγραφή των δομημένων, αυθαιρέτως ή μη, δασικών εκτάσεων, προκειμένου να εξευρεθεί ο κατάλληλος τρόπος αντιμετώπισης του προβλήματος, ενώ, παραλλήλως, οι διατάξεις αυτές επιβεβαιώνουν την εφαρμογή, κατά τα λοιπά, της δασικής νομοθεσίας και επί των περιοχών αυτών. Η προσωρινή, κατά τη γνώμη αυτή, εξαίρεση των οικιστικών πυκνώσεων από την ανάρτηση των δασικών χαρτών, επιβαλλόμενη από την ανάγκη απεμπλοκής της διαδικασίας από το πλήθος των ενστάσεων που θα αναμενόταν να υποβληθούν, υπηρετεί θεμιτό, κατά το Σύνταγμα, σκοπό, δηλαδή την επιτάχυνση της κύρωσης των δασικών χαρτών, στους οποίους, άλλωστε, οι οικιστικές πυκνώσεις παραμένουν ορατές, με συνέπεια να καταλείπεται πεδίο δικαστικής αμφισβήτησης της νομιμότητας της αποτύπωσής τους. Ενόψει τούτων, και ανεξαρτήτως της παροχής εξουσιοδότησης σε άλλο, πλην του Προέδρου της Δημοκρατίας, όργανο

(άρθρο 43 παρ. 2 Συντ.), οι ως άνω διατάξεις είναι, κατά την ίδια γνώμη, σύμφωνες, πάντως, με το άρθρο 24 παρ. 1 του Συντάγματος και η ερειδόμενη σ' αυτές προσβαλλόμενη πράξη είναι, από την άποψη αυτή, νόμιμη.

17. Επειδή, κατόπιν των ανωτέρω, η προσβαλλόμενη πράξη, η οποία, λόγω του αντιθέτου προς το Σύνταγμα περιεχομένου της εξουσιοδοτικής διάταξης, δεν θα μπορούσε επιτρεπώς να εκδοθεί ούτε υπό τον τύπο προεδρικού διατάγματος, είναι μη νόμιμη και πρέπει να ακυρωθεί.