

# **ΣΤΕ 526/2021 [Παρανομη εν μερει σιωπηρη απορριψη αίτησης για εξαγορα ή απαλλοτριωση ιδιοκτησιων κατα τις διαταξεις της δασικης νομοθεσιας]**

## **Περίληψη**

- Η οικιστική αξιοποίηση και πολεοδόμηση δασών και δασικών εκτάσεων είναι, καταρχήν, ασύμβατη με τις διατάξεις του άρθρου 24 παρ. 1 και 2 Συντ. Οι συνταγματικές αυτές διατάξεις επιτρέπουν, κατά την έννοιά τους, την, κατ' εξαίρεση μόνον, ένταξη μικρών τμημάτων δάσους σε σχέδιο πόλεως χάριν της ενότητας του πολεοδομικού σχεδιασμού, εφόσον τα τμήματα αυτά γειτνιάζουν ή περιβάλλονται από οικισμούς, οπότε οι εντασσόμενοι στο σχέδιο δασικοί θύλακες οφείλουν, παρά την ένταξη, να διατηρούν υποχρεωτικώς αναλλοίωτο το δασικό τους χαρακτήρα. Ο κανόνας αυτός ισχύει και ως προς την οικιστική αξιοποίηση εκτάσεων για τις στεγαστικές ανάγκες μελών οικοδομικών συνεταιρισμών και την πολεοδόμηση των εκτάσεων αυτών, η οποία δεν είναι επιτρεπτή υπό το Σύνταγμα του 1975, ακόμη και στην περίπτωση που η έκταση για την οποία πρόκειται ανήκει στην ιδιοκτησία οικοδομικού συνεταιρισμού, το δε σχετικό ιδιοκτησιακό δικαίωμα του συνεταιρισμού είχε αποκτηθεί πριν από τη θέση σε ισχύ του Συντάγματος του 1975. Ενόψει τούτων, έχουν κριθεί ως αντικείμενες στο Σύνταγμα οι διατάξεις του άρθρου 50 παρ. 1 και 2 του ν. 998/1979, όπως ίσχυαν πριν από την αντικατάστασή τους με το άρθρο 36 του ν. 4280/2014, καθ' ό μέρος προέβλεπαν την δυνατότητα οικιστικής ανάπτυξης δασών, και δασικών εκτάσεων, η οποία θα συνιστούσε συνταγματικώς ανεπίτρεπτη μεταβολή του προορισμού εκτάσεων δασικού χαρακτήρα. Δεν θα αντέκειτο, αντιθέτως, στις ως άνω συνταγματικές διατάξεις η αναγκαστική απαλλοτρίωση δασικών εκτάσεων που ανήκουν σε οικοδομικούς συνεταιρισμούς, αλλά συντρέχει, ως προς αυτές, νομική αδυναμία οικιστικής αξιοποίησης και πολεοδόμησης λόγω του δασικού τους χαρακτήρα, ούτε η ανταλλαγή των εν λόγω μη δυναμένων να πολεοδομηθούν εκτάσεων με δημόσιες εκτάσεις οικιστικού χαρακτήρα, τούτο, όμως, μόνο στην περίπτωση κατά την οποία το ιδιοκτησιακό δικαίωμα του οικοδομικού συνεταιρισμού είχε αποκτηθεί πριν από την έναρξη της ισχύος του Συντάγματος, δεδομένου ότι, κατά την έννοια των διατάξεων του άρθρου 24 Συντ., δεν είναι θεμιτή, υπό την ισχύ του Συντάγματος του 1975, η απόκτηση δασών και δασικών εκτάσεων με σκοπό την οικιστική τους αξιοποίηση.

Ενόψει τούτου, έχει κριθεί ως μη αντικείμενη στο άρθρο 24 παρ. 1 Συντ. διάταξη τυπικού νόμου (άρθρο 50 παρ. 3 του ν. 998/1979), η οποία προέβλεπε την αναγκαστική απαλλοτρίωση εκτάσεων που ανήκουν σε οικοδομικούς συνεταιρισμούς και δεν μπορούν να πολεοδομηθούν, μεταξύ άλλων, και για το νομικό λόγο της

απαγόρευσης πολεοδόμησης δασικού χαρακτήρα εκτάσεων, καθώς και την ανταλλαγή των δασικών αυτών εκτάσεων με δημόσιες εκτάσεις οικιστικού χαρακτήρα για τους ίδιους λόγους, μόνον, όμως, καθ' ο μέρος η διάταξη αυτή αφορούσε σε εκτάσεις, ως προς τις οποίες ο οικοδομικός συνεταιρισμός είχε αποκτήσει ιδιοκτησιακό δικαίωμα πριν από την έναρξη ισχύος του Συντάγματος του 1975.

Το περιουσιακό δικαίωμα προκειμένου να τύχει προστασίας κατά το άρθρο 1 του 1ου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ πρέπει να είναι υφιστάμενο και όχι ενδεχόμενο ή μελλοντικό, διότι το εν λόγω άρθρο 1 του 1ου Πρωτ. εφαρμόζεται μόνο επί της υφιστάμενης περιουσίας και δεν εγγυάται την προσδοκία απόκτησης νέας, εκτός αν πρόκειται περί απαιτήσεως που αναμένεται μετά βεβαιότητας να τελεσφορήσει. Τέτοια δεν είναι η απαίτηση να αναγνωρισθεί στον ενδιαφερόμενο ένα περιουσιακό δικαίωμα μη δυνάμενο να ασκηθεί, ούτε απαίτηση εξαρτώμενη από όρους που δεν δύνανται να εκπληρωθούν. Εξάλλου, η περιουσιακή αξίωση, προκειμένου να εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 1 του 1ου Πρ. Πρωτ., πρέπει να έχει επαρκή βάση στο εθνικό δίκαιο, δηλαδή να κατοχυρώνεται νομοθετικώς ή να έχει επιβεβαιωθεί από μία ευρέως καθιερωθείσα νομολογία των δικαστηρίων. Υπό την έννοια αυτή, στο προστατευτικό πεδίο του άρθρου 1 του 1ου Πρ. Πρωτ. εμπίπτει και η σχετική με περιουσιακό δικαίωμα "θεμιτή προσδοκία", η οποία έχει το χαρακτήρα επιδιώξιμης αξιώσεως και δεν αποτελεί απλή διεκδίκηση για την υποστήριξη της οποίας προβάλλονται απλώς εύλογοι ισχυρισμοί δεν συνιστά, δηλαδή, απλή ελπίδα απόκτησης περιουσίας επικαλούμενος παραβίαση του άρθρου 1 του 1ου Πρ. Πρωτ. σε βάρος του πρέπει πρωτίστως να αποδεικνύει την ύπαρξη ενός τέτοιου δικαιώματος.

Η αναγκαστική απαλλοτρίωση κηρυσσόμενης ως "αναδασωτέας" έκτασης είναι υποχρεωτική για τη Διοίκηση μόνον όταν σκοπό της κήρυξης της έκτασης ως "αναδασωτέας" δεν αποτελεί η αναδημιουργία της δασικής της βλάστησης που έχει καταστραφεί και η εν γένει ανάκτηση της δασικής της βλάστησης, αλλά η δάσωσή της και η πρόσδοση σε αυτήν δασικού χαρακτήρα που δεν είχε προηγουμένως. Η υποχρέωση δε αυτή συντρέχει εφόσον έχει προηγουμένως τηρηθεί η διαδικασία της παρ. 2 του άρθρου 43 του ν. 998, κατά την οποία διερευνάται η εγκυρότητα των τίτλων ιδιοκτησίας του φερόμενου ιδιοκτήτη και καθορίζεται από το Συμβούλιο Ιδιοκτησίας Δασών το τίμημα για την πώληση της εκτάσεως, και μόνον εάν ο ιδιοκτήτης δεν πωλήσει εντέλει την έκταση αυτή στο καθορισθέν τίμημα. Εφόσον, αντιθέτως, η έκταση για την οποία πρόκειται έχει ήδη δασικό χαρακτήρα και υπάγεται στη δασική νομοθεσία, η κήρυξή της ως αναγκαστικώς απαλλοτριωτέας είναι μεν δυνατή, σύμφωνα με όσα ειδικότερα ορίζονται στην παρ. 4 του ως άνω άρθρου 43, δεν είναι όμως υποχρεωτική για τη Διοίκηση. Τέλος, όπως προκύπτει από τη γραμματική διατύπωση των ανωτέρω διατάξεων του άρθρου 43 του ν. 998/1979, τις οποίες, εν προκειμένω επικαλέσθηκαν, μεταξύ άλλων, οι αιτούντες με την αίτησή τους, δεν προβλέπεται περίπτωση ανταλλαγής έκτασης κηρυχθείσας ως αναδασωτέας.

Οι Οικοδομικοί Συνεταιρισμοί, καθώς και φυσικά ή νομικά πρόσωπα που είναι ιδιοκτήτες δασών ή δασικών εκτάσεων, είναι δικαιούχοι ανταλλαγής των εκτάσεων αυτών με ακίνητα ιδιοκτησίας του Ελληνικού Δημοσίου, η ανταλλαγή δε αυτή διενεργείται βάσει της ειδικής διαδικασίας του άρθρου 15 του ν. 4280/2014, η οποία εκκινεί με την υποβολή αιτήσεως από τον δικαιούχο. Η αίτηση αυτή, επί ποινή / απαραδέκτου, συνοδεύεται από έκθεση τίτλων, η οποία συντάσσεται και υπογράφεται από δύο δικηγόρους τουλάχιστον παρ' εφέταις και θεωρείται από τον οικείο δικηγορικό σύλλογο.

Ανακαλούνται εκείνες οι αποφάσεις, με τις οποίες κηρύχθηκαν ως αναδασωτέες, για την αναδημιουργία δασικής βλάστησης, εκτάσεις, οι οποίες είχαν παραχωρηθεί στους προσδιοριζόμενους στο νόμο οικοδομικούς συνεταιρισμούς, εφόσον τεκμηριωθεί ότι οι εν λόγω εκτάσεις δεν είχαν ποτέ δασικό χαρακτήρα. Δεν ανακαλούνται, όμως αποφάσεις, με τις οποίες κηρύχθηκαν ως «αναδασωτέες» χορτολιβαδικές εκτάσεις, οι οποίες δεν είχαν μεν αρχικώς δασικό χαρακτήρα, αλλά κρίθηκε ότι επιβάλλεται για προστατευτικούς σκοπούς η δάσωσή τους κατά το άρθρο 38 παρ. 2 του ν. 998/1979.

Κατά γενική αρχή του διοικητικού δικαίου, η Διοίκηση δεν έχει, κατ' αρχήν, υποχρέωση να ανακαλεί και τις παράνομες ακόμη πράξεις της, εφόσον αυτές έχουν διαφύγει τον ακυρωτικό έλεγχο ως εκ της παρόδου άπρακτης της προθεσμίας για την κατ' αυτών άσκηση αιτήσεως ακυρώσεως. Ενόψει τούτου, η σιωπηρή απόρριψη αιτήσεως περί ανακλήσεως διοικητικής πράξεως δεν έχει εκτελεστό χαρακτήρα. Συνεπώς, η εν προκειμένω σιωπηρή απόρριψη της αιτήσεως των αιτούντων περί ανακλήσεως της πράξεως κηρύξεως της επίμαχης αναδάσωσης δεν έχει εκτελεστό χαρακτήρα, λαμβανομένου μάλιστα υπόψη ότι αίτηση ακυρώσεως κατά της πράξεως αυτής απορρίφθηκε με τις αποφάσεις του Δικαστηρίου. Εξάλλου, όπως προκύπτει και από τις αποφάσεις αυτές και από τα στοιχεία που συνόδευσαν την πράξη αναδάσωσης, αυτή απέβλεπε αφενός μεν στην αναδημιουργία της δασικής βλάστησης στο τμήμα της επίμαχης έκτασης, που είχε δασικό χαρακτήρα, τον οποίο απώλεσε λόγω πυρκαϊάς, και αφετέρου στη δάσωση της υπόλοιπης έκτασης για προστατευτικούς σκοπούς. Συνεπώς, δεν συνέτρεχαν οι προϋποθέσεις που τάσσει η διάταξη του άρθρου 11 παρ.6 του ν. 3147/2003 για την ανάκληση της αναδάσωσης που κηρύχθηκε με απόφαση του Αναπληρωτή Νομάρχη Διαμερίσματος Πειραιώς, και η παράλειψη της Διοικήσεως να ανακαλέσει την εν λόγω απόφαση δεν συνιστά παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας.

Εφόσον, η επίμαχη έκταση έχει κηρυχθεί αναδασωτέα, κατά το ένα τμήμα της διότι είχε δασικό χαρακτήρα, τον οποίο απώλεσε λόγω πυρκαϊάς, και κατά το άλλο διότι κρίθηκε ότι λόγοι προστασίας της κάτωθεν αυτής ευρισκόμενης οικιστικής περιοχής επιβάλλουν τη δάσωσή της, η πράξη δε αναδασώσεως δεν έχει ανακληθεί, δεν είναι κατά νόμο δυνατή η οικιστική ανάπτυξη της εν λόγω έκτασης με την πολεοδόμησή της. Συνεπώς, η παράλειψη της Διοικήσεως να αποφανθεί επί του σχετικού αιτήματος

των αιτούντων δεν συνιστά παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας. Περαιτέρω, οι αιτούντες δεν απέκτησαν ούτε νόμιμη ή θεμιτή προσδοκία, υπό την έννοια του άρθρου 1 του 1ου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ, για την οικιστική αξιοποίηση της έκτασης, διότι η επαλήθευση της προσδοκίας τους αυτής εξηρτάτο από τον όρο της προηγούμενης πολεοδόμησης της έκτασης, η οποία ούτε προωθήθηκε ούτε συντελέστηκε πριν από τη θέσπιση του Συντάγματος του 1975, κατέστη δε νομικώς ανεπίτρεπτη μετά τη θέση σε ισχύ του Συντάγματος του 1975 και του ν. 998/1979 λόγω του χαρακτήρα τμήματος της έκτασης ως δασικής και κηρύξεως ως δασωτέου του υπολοίπου αυτής για λόγους προστασίας της κάτωθεν αυτής ευρισκόμενης οικιστικής περιοχής. Συνεπώς, το επικουρικό αίτημα των αιτούντων για την καταβολή αποζημίωσης λόγω ματαιώσεως της προσδοκίας για την οικιστική αξιοποίησή της δεν ευρίσκει έρεισμα στο άρθρο 1 του 1ου Πρ. Πρωτ. της ΕΣΔΑ, δεδομένου ότι η εν λόγω προσδοκία δεν αποτελεί περιουσιακό δικαίωμα κατά την έννοια της διάταξης αυτής. Συνεπώς, η παράλειψη της Διοικήσεως να απαντήσει στο αίτημα των αιτούντων περί αποζημιώσεώς τους δεν στοιχειοθετεί παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας.

Από τη γραμματική διατύπωση των διατάξεων του άρθρου 43 του ν. 998/1979, δεν προβλέπεται περίπτωση ανταλλαγής έκτασης κηρυχθείσας ως αναδασωτέας ή δασωτέας. Περαιτέρω, δεν προκύπτει ούτε και προβάλλεται εξάλλου ότι οι αιτούντες ακολούθησαν την ειδική διαδικασία που περιγράφεται στο άρθρο 15 του ν. 4280/2014 για την ανταλλαγή των ιδιοκτησιών τους με εκτάσεις του Δημοσίου. Συνεπώς, η σιωπηρή απόρριψη του αιτήματος των αιτούντων για την ανταλλαγή των ιδιοκτησιών τους υπήρξε νόμιμη, απορριπτομένων ως αβάσιμων των περί του αντιθέτου προβαλλομένων.

Επειδή προκύπτει ότι η επίμαχη έκταση κηρύχθηκε ως αναδασωτέα με τη νομαρχιακή απόφαση Δ/245507/20.3.1980 για την αναδημιουργία της δασικής της βλάστησης που είχε καταστραφεί το έτος 1974 από πυρκαγιά μόνον κατά ένα τμήμα της. Συνάγεται περαιτέρω ότι κατά τον χρόνο κήρυξης της αναδάσωσης, το έτος 1980, αλλά και κατά τον χρόνο της πυρκαγιάς του έτους 1974, υπήρχε τμήμα της έκτασης των 124 στρεμμάτων, το οποίο δεν κάηκε και δεν είχε δασικό χαρακτήρα εκείνα τα χρονικά σημεία, αλλά ότι κρίθηκε πράγματι δασωτέο για λόγους προστασίας της κάτωθεν αυτού ευρισκόμενης οικιστικής περιοχής.

Με τα δεδομένα αυτά η Διοίκηση έπρεπε να εξετάσει αν οι ιδιοκτησίες των αιτούντων ευρίσκονται εντός του εν λόγω τμήματος και, σε καταφατική περίπτωση, αν συντρέχουν οι προϋποθέσεις για την εξαγορά ή την απαλλοτρίωση αυτών κατά το άρθρο 43 του ν. 998/1979.

Ως εκ τούτου, η παράλειψη της Διοίκησης να αποφανθεί επί της αιτήσεως των αιτούντων ως προς τη συνδρομή ή μη των προϋποθέσεων του άρθρου 43 παρ. 2 και 3 του ν. 998/1979 παρίσταται μη νόμιμη, κατά τα βασίμως προβαλλόμενα. Για τον λόγο

αυτό πρέπει να γίνει δεκτή η αίτηση ακυρώσεως, να ακυρωθεί η σιωπηρή απόρριψη της αιτήσεως των αιτούντων κατά το μέρος τούτο και να αναπεμφθεί η υπόθεση στη Διοίκηση, προκειμένου να κριθεί με νόμιμη και επαρκή αιτιολογία το ανωτέρω αίτημα. Ειδικότερα, η Διοίκηση πρέπει να ερευνήσει: α) Ποιό τμήμα της έκτασης των 124 στρεμμάτων είχε δασικό χαρακτήρα, κήκε και κηρύχθηκε αναδασωτέο για την αναδημιουργία της δασικής του βλάστησης, β) Εάν η υπόλοιπη έκταση δεν είχε ποτέ δασικό χαρακτήρα ή δεν προκύπτει με ασφάλεια η ύπαρξη δασικής βλάστησης στο τμήμα αυτό σε συγκεκριμένο χρονικό σημείο κατά το παρελθόν και εάν, επομένως, με την απόφαση του έτους 1980 δεν αποφασίσθηκε, κατ' ακριβολογία, η κήρυξη του τμήματος αυτού ως αναδασωτέου, αλλά ως το πρώτον δασωτέου. γ) Ή εάν πράγματι το τμήμα αυτό είχε δασικό χαρακτήρα, ο οποίος θεμελιώνεται σε ειδικά στοιχεία σχετικά με την δασοκάλυψη της συγκεκριμένης έκτασης σε συγκεκριμένα χρονικά σημεία του παρελθόντος. Εάν δε διαπιστωθεί ότι υπάρχει τμήμα της έκτασης, το οποίο δεν είχε ποτέ δασικό χαρακτήρα ή δεν προκύπτει με ασφάλεια ο δασικός του χαρακτήρας σε συγκεκριμένα χρονικά σημεία και ότι το τμήμα αυτό αποφασίστηκε να δασωθεί για λόγους προστασίας της παρακείμενης οικιστικής περιοχής, η Διοίκηση πρέπει περαιτέρω να ερευνήσει αν οι ιδιοκτησίες των αιτούντων ευρίσκονται εντός του τμήματος αυτού και αν συντρέχουν οι προϋποθέσεις για εξαγορά ή απαλλοτρίωση αυτών, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 43 του ν. 998/1979.

**Πρόεδρος:** *Αικ. Χριστοφορίδου*

**Εισηγητής:** *Χρ. Ντουχάνης*

*Το πλήρες κείμενο της απόφασης θα αναρτηθεί αμέσως μετά την καθαρογραφή του από το Δικαστήριο.*