

ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ ΤΟΥ Σ.Τ.Ε. ΓΙΑ ΤΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ, 2003/IV.

Συγγραφέας: ΑΠΟΣΤΟΛΟΣ ΠΑΠΑΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΥ

Σ.Τ.Ε. 2855/2003, Ολομέλεια

Πρόεδρος: *Χ. Γεραρής*

Εισηγητής: *Α. Θεοφιλοπούλου*, Σύμβουλος

Δάση. Διάκριση διοικητικών ? ιδιωτικών διαφορών. Με τις διατάξεις του άρθρου 64 του ν. 998/1979 θεσπίζεται διοικητική διαδικασία αναγνώρισης παραχωρήσεως κατά πλήρη κυριότητα δασών, δηλαδή αναγνώρισης κυριότητας δημοσίου αγαθού, το οποίο προστατεύεται αυστηρά από το Σύνταγμα. Οι διαφορές που γεννώνται από την προβλεπόμενη από τις ανωτέρω διατάξεις απόφαση του Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας ή από την ανάκληση αυτής ή την άρνηση εκδόσεως τέτοιας πράξης αποτελούν διοικητικές διαφορές που άγονται προς επίλυση με αίτηση ακυρώσεως ενώπιον του Σ.Τ.Ε. Μειοψηφία. Από τις διατάξεις των άρθρων 24 παρ. 1 και 117 παρ. 4 Συντ. συνάγεται ότι η οικοπεδοποίηση και γενικότερα η χρησιμοποίηση για οικιστικούς σκοπούς ιδιωτικών ή δημοσίων δασών, που συνεπάγεται εξάλειψη της δασικής μορφής τους, απαγορεύεται και ότι η οικιστική αξιοποίηση δεν συνιστά λόγο υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος που θα δικαιολογούσε καταρχήν τη μεταβολή του προορισμού του δάσους. Οι διατάξεις του άρθρου 64 παρ. 1 εδ. γ' και δ', κατά το μέρος που παρέχουν τη δυνατότητα οικοπεδοποίησης ιδιωτικών και δημοσίων δασών, αντίκεινται στα άρθρα 24 παρ. 1 και 117 παρ. 4 Συντ. Απορρίπτεται η αίτηση ακυρώσεως.

Σχόλιο

Η διάκριση μεταξύ ιδιωτικών και διοικητικών διαφορών δεν είναι πάντοτε ευχερής στο σύγχρονο κοινωνικό κράτος. Τούτο οφείλεται, κυρίως, στο γεγονός ότι το Δημόσιο και άλλα ν.π.δ.δ. ασκούν συχνά δραστηριότητες που προσιδιάζουν περισσότερο στα πρότυπα του ιδιωτικού και όχι του δημοσίου δικαίου. Επιπλέον, σε πολλές περιπτώσεις, το κράτος δραστηριοποιείται με τη μορφή νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου, τα οποία, όμως, αποβλέπουν στην εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος, εκδίδουν δε πράξεις με εξουσιαστικό περιεχόμενο, δηλαδή πράξεις

διοικητικές (διφυή νομικά πρόσωπα)[1].

Η εφαρμογή, εξάλλου, των κριτηρίων που χρησιμοποιεί η νομολογία των δικαστηρίων προκειμένου να διακρίνει μεταξύ διοικητικών και ιδιωτικών διαφορών συναντά, όχι σπάνια, σημαντικές δυσχέρειες. Η έκδοση, έτσι, αποφάσεων των Ολομελειών των ανώτατων δικαστηρίων της χώρας που κρίνουν τα ζητήματα αυτά αποκτά πρόδηλη σημασία, στον βαθμό κυρίως που οι ενλόγω αποφάσεις τείνουν να ενοποιήσουν τη συναφή νομολογία και να αποκρυσταλλώσουν, έτσι, σχετικές νομολογιακές τάσεις. Τούτο επιδρά ασφαλώς ευεργετικά στην ασφάλεια του δικαίου. Από την άποψη αυτή, η σχολιαζόμενη απόφαση 2855/2002 της Ολομέλειας του Σ.τ.Ε.[2] κρίνεται ιδιαίτερα σημαντική.

Ειδικότερα, με την ανωτέρω απόφαση της Ολομέλειας του Σ.τ.Ε. κρίθηκε ότι οι διαφορές που γεννώνται από τη διοικητική διαδικασία αναγνώρισης της παραχώρησης δάσους κατά πλήρη κυριότητα, χωρίς τον όρο της ρητινοσυλλογής, σε ιδιώτες, κατ' εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 64 του ν. 998/1979, αποτελούν διοικητικές διαφορές και, μάλιστα, ακυρωτικές, οι οποίες άγονται προς επίλυση ενώπιον του Σ.τ.Ε.

Το Δικαστήριο εν προκειμένω είχε ουσιαστικά να αξιολογήσει δύο βασικά στοιχεία, τα οποία οδηγούν σε αντίθετες μεταξύ τους λύσεις. Συγκεκριμένα, από τη μία πλευρά, η επίμαχη διαδικασία αφορά παραχώρηση κυριότητας. Το στοιχείο αυτό οδηγεί, αναμφίβολα, καταρχήν στον χαρακτηρισμό των σχετικών διαφορών ως ιδιωτικής φύσεως. Ωστόσο, το γεγονός ότι η ενλόγω προβλεπόμενη στον νόμο διοικητική διαδικασία αφορά, σύμφωνα με την κρίση του Δικαστηρίου, «αναγνώριση κυριότητας δημοσίου αγαθού», δηλαδή δάσους, το οποίο προστατεύεται από το Σύνταγμα, καθιστά τις ενλόγω διαφορές διοικητικές, εφόσον, μάλιστα, σύμφωνα με την ίδια κρίση, η αναγνώριση αυτή «έχει ως συνέπεια τη δυνατότητα επεμβάσεως στο δάσος με αλλαγή της μορφής και της χρήσης κατά τον προορισμό του».

Η ανωτέρω, ωστόσο, αιτιολογία της εξεταζόμενης δικαστικής αποφάσεως δεν είναι, νομίζουμε, απολύτως ακριβής. Πράγματι, το γεγονός ότι η εν λόγω επίμαχη διαδικασία αφορά αναγνώριση παραχώρησης «κυριότητας δημοσίου αγαθού», δηλαδή αναγνώριση παραχώρησης κυριότητας δάσους, δεν αρκεί προκειμένου να χαρακτηριστούν οι γεννώμενες διαφορές ως διοικητικής φύσεως, ακόμη και αν η

αναγνώριση αυτή συνεπάγεται τη δυνατότητα επέμβασης στο δάσος και αλλαγής της χρήσης σύμφωνα με τον προορισμό του. Το Σύνταγμα, εξάλλου, αναγνωρίζει την κυριότητα δασών από ιδιώτες[3]. Το κρίσιμο, συνεπώς, στοιχείο θα ήταν εν προκειμένω το *ιδιωτικό δικαίωμα κυριότητας*, γεγονός το οποίο θα καθιστούσε τις συναφείς διαφορές *ιδιωτικής φύσεως*[4],[5].

Οι εν λόγω διαφορές, ωστόσο, είναι πράγματι *διοικητικής φύσεως*, πρωτίστως διότι προέρχονται από *πράξη διοικητικού οργάνου* (Γ.Γ. Περιφέρειας), κατ'Α ενάσκηση *δημόσιας εξουσίας* εκ μέρους του. Ειδικότερα, η αναγνώριση ή μη της παραχώρησης κυριότητας δάσους συνιστά *μονομερή κυριαρχική εκδήλωση* της βουλήσεως του ανωτέρω διοικητικού οργάνου, αποτελεί δε *σαφή έκφραση της κρατικής εξουσίας*. Επιπλέον, η σχετική κρίση του αρμόδιου διοικητικού οργάνου[6] θεμελιώνεται, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 64 του ν. 998/1979, σε κριτήρια που συνάπτονται με την *προστασία του δασικού περιβάλλοντος*. Είναι, μάλιστα, χαρακτηριστικό ότι για την έκδοση της διοικητικής αυτής πράξεως απαιτείται σύμφωνη γνώμη της Α/θμιας Επιτροπής Επιλύσεως Δασικών Αμφισβητήσεων. Κατά συνέπεια, η διοικητική πράξη αναγνώρισης ή μη της παραχώρησης κυριότητας δάσους εμπεριέχει *κριτήρια δημοσίου συμφέροντος*, τα οποία άπτονται της προστασίας του φυσικού περιβάλλοντος[7].

Με την εξεταζόμενη, εξάλλου, δικαστική απόφαση κρίνεται, επιπλέον, ότι «*η οικιστική αξιοποίηση δεν συνιστά λόγο υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος που θα δικαιολογούσε κατ'Α αρχήν τη μεταβολή του προορισμού του δάσους*». Η κρίση αυτή επιβεβαιώνει ουσιαστικά προγενέστερη νομολογία του Δικαστηρίου[8]. Μία τόσο απόλυτα διατυπωμένη άποψη, ωστόσο, περιορίζει σημαντικά το εύρος των δυνατοτήτων που παρέχει το Σύνταγμα στον κοινό νομοθέτη, όταν, συγκεκριμένα, ορίζει στο άρθρο 24 παρ. 1 εδ. ε' ότι «*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*». Το Σύνταγμα, έτσι, καταλείπει ορισμένα, αν και στενά, περιθώρια διακριτικής ευχέρειας στον κοινό νομοθέτη να μεταβάλλει τον προορισμό συγκεκριμένης δασικής έκτασης για λόγους *δημοσίου συμφέροντος*, όπως είναι η αντιμετώπιση *οικιστικών αναγκών και πιέσεων*. Τα όρια της δυνατότητας αυτής κρίνονται, ασφαλώς, *in concreto*, ανάλογα με τις ιδιαιτερότητες της περιοχής, τις ανάγκες που υπάρχουν και τη δικαιοκή και αξιακή σημασία του δημοσίου συμφέροντος που επιδιώκεται, σε

συνδυασμό με το μέγεθος της βλάβης του δασικού περιβάλλοντος και, συνακόλουθα, τη διατήρηση του *περιβαλλοντικού ισοζυγίου* της ευρύτερης περιοχής. Όλες, εξάλλου, οι συναφείς *δικαιικές σταθμίσεις*, επιβάλλεται να πραγματοποιούνται στο πλαίσιο της *αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης*. Επισημαίνεται, μάλιστα, ότι στο κανονιστικό περιεχόμενο της ενλόγω συνταγματικής αρχής περιέχονται τα κριτήρια της *αρχής της αναλογικότητας*. Η ανωτέρω διατύπωση, συνεπώς, της εξεταζόμενης δικαστικής απόφασης, αν και φαίνεται να περιλαμβάνει μία μικρή δυνατότητα παρέκκλισης («?κατ'Α αρχήν?»), ουδέν καταλείπει ουσιαστικά περιθώριο δικαιικής στάθμισης[9].

Σ.τ.Ε. 2526/2003, Ολομέλεια

Πρόεδρος: Χ. Γεραρής

Εισηγητής: Ν. Ρόζος, Σύμβουλος

Πολιτιστικό περιβάλλον. Παραδοσιακοί οικισμοί. Οικισμός Ερμούπολης Σύρου. Από τις διατάξεις των παρ. 2 και 6 Συντ. προκύπτει ότι τα κριτήρια για τη διαμόρφωση του οικιστικού περιβάλλοντος πρέπει να αποβλέπουν, εκτός από την εξυπηρέτηση της λειτουργικότητας και της ανάπτυξης των οικισμών και τη διασφάλιση των καλύτερων δυνατών όρων διαβίωσης των κατοίκων, στη διηνηκή προστασία των εντός αυτών ευρισκομένων αρχαίων και νεώτερων μνημείων, υπό την έννοια ότι δεν επιτρέπεται να προκληθεί από την προκρινόμενη πολεοδομική ρύθμιση άμεση ή έμμεση βλάβη σε αυτά και τον περιβάλλοντα χώρο τους. Οποιαδήποτε μεταβολή των όρων και των περιορισμών δομήσεως στους παραδοσιακούς οικισμούς πρέπει να στηρίζεται σε αξιολόγηση των ειδικότερων χαρακτηριστικών τους και να αποσκοπεί στην επιβαλλόμενη από το Σύνταγμα διατήρηση και ανάδειξή τους. Διάταξη νόμου, με την οποία αντικαθίστανται όροι και περιορισμοί δομήσεως οικισμού που είχαν καθοριστεί ενόψει του χαρακτηρισμού του ως παραδοσιακού, με επαναφορά απλώς σε ισχύ του πολεοδομικού καθεστώτος, το οποίο είχε θεσπιστεί πριν από τον χαρακτηρισμό, χωρίς να αξιολογείται η ιδιαίτερη φυσιογνωμία του οικισμού, αντίκειται στο άρθρο 24 παρ. 6 Συντ., διότι έχει ως συνέπεια την υπαγωγή του σε κανόνες δομήσεως που είχαν επιβληθεί με γενικά πολεοδομικά κριτήρια χωρίς να συναρτώνται με τον χαρακτηρισμό του ως παραδοσιακού. Αντισυνταγματικές οι διατάξεις της παρ. 12 του άρθρου 5 του ν. 2940/2001 με τις οποίες καταργούνται όροι και περιορισμοί δόμησης του οικισμού της Ερμούπολης Σύρου, που είχαν θεσπιστεί ενόψει του χαρακτηρισμού του ως παραδοσιακού, και επανέρχονται σε ισχύ,

για περιορισμένο χρονικό διάστημα, κανόνες δομήσεως, οι οποίοι είχαν θεσπιστεί πριν από τον χαρακτηρισμό του, χωρίς η μεταβολή αυτή να στηρίζεται σε εκτίμηση της φυσιογνωμίας και των ειδικότερων χαρακτηριστικών του οικισμού.

Σημείωμα

Με την απόφασή της αυτή η Ολομέλεια του Σ.τ.Ε. υιοθετεί πλήρως τις κρίσεις της παραπεμπτικής αποφάσεως 178/2003 του Ε΄ Τμήματος του Δικαστηρίου. Περίληψή της περιλαμβάνεται στην παρούσα ιστοσελίδα, με Σχόλιο Απ. Παπακωνσταντίνου (Οκτώβριος 2003)[10]. Πέραν των όσων αναφέρονται στο προαναφερόμενο Σχόλιο, επισημαίνεται η κρίση της Ολομέλειας του Σ.τ.Ε., που περιλαμβάνεται στην εξεταζόμενη απόφασή της, σύμφωνα με την οποία τα κριτήρια για τη διαμόρφωση του οικιστικού περιβάλλοντος πρέπει να αποβλέπουν, εκτός από την εξυπηρέτηση της λειτουργικότητας και της ανάπτυξης των οικισμών και τη διασφάλιση των καλύτερων δυνατών όρων διαβίωσης των κατοίκων, στη διηλεκτή προστασία των εντός αυτών ευρισκομένων αρχαίων και νεώτερων μνημείων, υπό την έννοια ότι δεν επιτρέπεται να προκληθεί από την προκρινόμενη πολεοδομική ρύθμιση άμεση ή έμμεση βλάβη σε αυτά και τον περιβάλλοντα χώρο τους. Καθίσταται, έτσι, σαφές ότι ο κοινός νομοθέτης οφείλει κατά τη θέσπιση πολεοδομικών ρυθμίσεων να αποβλέπει ταυτόχρονα τόσο στην εξυπηρέτηση των όρων που θέτει η παρ. 2 του άρθρου 24 Συντ. όσο και στη διηλεκτή προστασία των πολιτιστικών αγαθών που βρίσκονται εντός των οικισμών.

Θα μπορούσε, βέβαια, να υποστηριχθεί ότι τα δύο αυτά συνταγματικά αγαθά, δηλαδή το οικιστικό περιβάλλον, το οποίο προστατεύεται από την παρ. 2 του άρθρου 24, από τη μία πλευρά, και το πολιτιστικό περιβάλλον, που προστατεύεται από την παρ. 6 του ίδιου άρθρου, από την άλλη, είναι δυνατόν να συγκρούονται, κατά τρόπο ώστε η επιλογή της προστασίας του ενός να αποβαίνει σε βάρος της προστασίας του άλλου. Στις περιπτώσεις αυτές μπορεί να γίνει λόγος για «ενδοπεριβαλλοντική» σύγκρουση αγαθών, η επίλυση της οποίας πρέπει να πραγματοποιείται με *in concreto* στάθμιση των διακυβευόμενων συμφερόντων. Σημαντικό ρόλο στις συναφείς δικαιοτικές και αξιακές σταθμίσεις έχουν τα κριτήρια που προκύπτουν από τη γνωστή στο πεδίο των περιορισμών των περιορισμών των θεμελιωδών δικαιωμάτων αρχή της αναλογικότητας. Σε γενικές γραμμές, ωστόσο, η προστασία των συγκεκριμένων πολιτιστικών αγαθών θα υπερισχύει της προστασίας των συνταγματικών κριτηρίων για τη διαμόρφωση του οικιστικού περιβάλλοντος (λειτουργικότητα και ανάπτυξη των

οικισμών, καλύτεροι όροι διαβίωσης), λόγω της ιδιαίτερης φύσης των πολιτιστικών αγαθών, η διατήρηση των οποίων στο διηνεκές είναι συνταγματικά επιβεβλημένη. Η εξυπηρέτηση του οικιστικού περιβάλλοντος, εξάλλου, μπορεί να πραγματοποιηθεί με περισσότερες και πιο ευέλικτες μεθόδους, οι οποίες θα αποβλέπουν στη διασφάλιση του συνολικού *περιβαλλοντικού ισοζυγίου* του οικισμού.

Χαρακτηριστικό παράδειγμα θα αποτελούσε εν προκειμένω η επιλογή εκ μέρους των αρμοδίων οργάνων της κατεδάφισης ενός διατηρητέου κτιρίου προκειμένου να δημιουργηθεί χώρος πρασίνου που θα εξυπηρετεί λειτουργικές ανάγκες του οικισμού. Είναι, έτσι, σαφές ότι στην περίπτωση αυτή η προστασία του διατηρητέου μνημείου θα προκρίνονταν σε σχέση με την εξυπηρέτηση του οικιστικού περιβάλλοντος. Πράγματι, ο τελευταίος αυτός συνταγματικός σκοπός μπορεί να επιτευχθεί χωρίς την κατεδάφιση του διατηρητέου κτίσματος, επιλέγοντας λ.χ. άλλον χώρο του οικισμού για τη δημιουργία πρασίνου. Στην περίπτωση αυτή διασώζεται το συγκεκριμένο πολιτιστικό αγαθό χωρίς να ανατρέπεται σοβαρά το περιβαλλοντικό ισοζύγιο του οικισμού.

Σε κάθε περίπτωση, όμως, η επιλογή της μίας ή της άλλης λύσης πρέπει, όπως ήδη σημειώθηκε, να είναι το αποτέλεσμα της *στάθμισης των διακυβευόμενων αγαθών*. Έτσι, στο ανωτέρω παράδειγμα, η λύση θα ήταν τελείως διαφορετική εάν το συγκεκριμένου κτίσμα είχε μηδαμινή ή ελάχιστη πολιτιστική αξία, ενώ, συγχρόνως, οι ανάγκες του οικισμού δεν μπορούσαν να εξυπηρετηθούν επαρκώς με την επιλογή άλλης εναλλακτικής λύσης. Σημειώνεται, πάντως, ότι οι εν λόγω «ενδοπεριβαλλοντικές» συγκρούσεις αγαθών εμφανίζονται συχνά ιδιαίτερα πολύπλοκες και σύνθετες, απαιτούν δε τεχνικές κρίσεις, τις οποίες ο δικαστής δεν είναι, ασφαλώς, σε θέση να ελέγξει ευχερώς.

Επισημαίνεται, ακόμη, ότι στην ουσία, η ανωτέρω «ενδοπεριβαλλοντική» σύγκρουση αγαθών είναι συνήθως *πλασματική*. Ειδικότερα, η προστασία του οικιστικού και του πολιτιστικού περιβάλλοντος *συνυφαίνονται* κατά βάση, σε τέτοια, μάλιστα, ένταση, ώστε να εμφανίζεται συχνά ως *ενιαία* και, συνακόλουθα, η υποτιθέμενη «σύγκρουση» ως πλασματική. Το Σύνταγμα, άλλωστε, θεσπίζοντας την προστασία τόσο του φυσικού και του οικιστικού όσο και του πολιτιστικού περιβάλλοντος, προϋποθέτει την *εναρμόνιση* των επιμέρους όψεών τους. Η προστασία, έτσι, των πολιτιστικών αγαθών τείνει ουσιαστικά να ενσωματωθεί στην προστασία του οικιστικού περιβάλλοντος.

Επομένως, η προστασία του πολιτιστικού περιβάλλοντος ταυτίζεται εν πολλοίς με τα κριτήρια της λειτουργικότητας και της ανάπτυξης των οικισμών, καθώς και των καλύτερων όρων διαβίωσης, που θεσπίζει η παρ. 2 του άρθρου 24 Συντ. Για παράδειγμα, η προστασία των διατηρητέων μνημείων συνιστά στοιχείο της προστασίας του οικιστικού περιβάλλοντος. Καθίσταται, λοιπόν, σαφές ότι η ανωτέρω «ενδοπεριβαλλοντική» σύγκρουση είναι περισσότερο θεωρητική παρά ουσιαστική. Η πρόκριση, ωστόσο, της μίας ή της άλλης λύσης συνιστά, ούτως ή άλλως, ζήτημα πραγματικό, το οποίο επιλύεται με σταθμίσεις μεταξύ των διακυβευόμενων αγαθών, στη βάση «ενδοπεριβαλλοντικών» κριτηρίων.

Σ.τ.Ε. 3447/2003, Τμ. Ε΄

Πρόεδρος: *Κ. Μενουδάκος*, Αντιπρόεδρος

Εισηγητής: *Ν. Ρόζος*, Σύμβουλος

Πολιτιστικό περιβάλλον. Διατηρητέα κτίρια. Η κήρυξη κτιρίου ως διατηρητέου αποσκοπεί στην προστασία της αξίας, την οποία περιέχει ο ιδιαίτερος χαρακτήρας του και στη διαφύλαξή του ως στοιχείου της πολιτιστικής κληρονομιάς. Κατά την έννοια των άρθρων 24 παρ. 6 Συντ. και 4 του ΓΟΚ/1985 απαγορεύεται η διενέργεια εργασιών που συνεπάγονται την καταστροφή, την αλλοίωση, ή την υποβάθμισή του. Συνεπώς, όροι και περιορισμοί δομήσεως, με τους οποίους παρέχεται η δυνατότητα πραγματοποιήσεως εργασιών, οι οποίες επιφέρουν τέτοιες συνέπειες, είναι εκτός της εξουσιοδοτικής διατάξεως της παρ. 2 του άρθρου 4 του ΓΟΚ/1985, διότι αντιστρατεύονται το σκοπό στον οποίο αποβλέπει η διάταξη αυτή. Δεκτή η αίτηση ακυρώσεως.

Σημείωμα

Με την απόφασή του αυτή, το Ε΄ Τμήμα του Σ.τ.Ε. εμμένει στην πάγια συναφή νομολογία του Δικαστηρίου, η οποία αναγνωρίζει ιδιαίτερα αυστηρή προστασία των διατηρητέων κτιρίων, ως βασικών στοιχείων του πολιτιστικού περιβάλλοντος. Στο πλαίσιο αυτό, κρίνεται από την εξεταζόμενη απόφαση ότι δεν είναι συνταγματικά επιτρεπτή η θέσπιση όρων και περιορισμών δομήσεως, με βάση τους οποίους επιτρέπονται προσθήκες στο διατηρητέο κτίριο, που συνεπάγονται ουσιώδη μεταβολή της μορφής του και αλλοίωση του ιδιαίτερου χαρακτήρα του^[11]. Είναι, ωστόσο,

σαφές ότι ο συναφής δικαστικός έλεγχος είναι *οριακός*, δεν μπορεί δε να υπεισέλθει σε τεχνικές κρίσεις της Διοικήσεως. Ωστόσο, ο ακυρωτικός δικαστής μπορεί να βασιστεί στα δεδομένα της κοινής πείρας και λογικής προκειμένου να κρίνει εάν οι επίμαχοι όροι δομήσεως συνεπάγονται *ουσιώδη μεταβολή της μορφής και του ιδιαίτερου χαρακτήρα του κτιρίου*, για τη διατήρηση των οποίων, άλλωστε, υπήχθη αυτό σε ιδιαίτερο καθεστώς προστασίας.

Σ.τ.Ε. 3056/2003, Τμ. Ε΄

Πρόεδρος: *Κ. Μενουδάκος*, Αντιπρόεδρος

Εισηγητής: *Αικ. Σακκεραλοπούλου*, Σύμβουλος

Υγεία. Εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων. Κεραίες κινητής τηλεφωνίας.

Οι σταθμοί βάσης και αναμετάδοσης κινητής τηλεφωνίας κατατάσσονται, ως ειδικά έργα, στα έργα της δεύτερης κατηγορίας του άρθρου 3 του ν. 1650/1986. Για τη χορήγηση άδειας εγκατάστασης κεραίας κινητής τηλεφωνίας απαιτείται προηγούμενη εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων. Η έκδοση της προβλεπόμενης στο άρθρο 24α παρ. 5 περίπτ. ζ΄ του ν. 2075/1992 κανονιστικής υπουργικής αποφάσεως για τον καθορισμό μέτρων προφύλαξης του κοινού από τη λειτουργία των επίμαχων εγκαταστάσεων αποτελούσε, πριν από την τροποποίηση της ανωτέρω διατάξεως, αναγκαία προϋπόθεση για την εφαρμογή των ρυθμίσεων του νόμου αυτού και, συνακόλουθα, για τη χορήγηση αδειών για την εγκατάσταση κεραιών κινητής τηλεφωνίας. Παραπέμπεται η υπόθεση στην Ολομέλεια του Δικαστηρίου, λόγω υπάρξεως αντίθετης νομολογίας του Δ΄ Τμήματος (Σ.τ.Ε. 1394/2001 και 2546/1999).

Σ.τ.Ε. 2084/2003, Τμ. Ε΄

Πρόεδρος: *Κ. Μενουδάκος*, Αντιπρόεδρος

Εισηγητής: *Ολ. Παπαδοπούλου*, Πάρεδρος

Νομοθετική εξουσιοδότηση. Τροποποίηση ρυμοτομικού σχεδίου. Ευπαθή παράκτια οικοσυστήματα. Οικισμός Καμένα Βούρλα. Από τις διατάξεις του άρθρου 43 παρ. 2 και 24 παρ. 1 και 2 Συντ. προκύπτει ότι η αρμοδιότητα καθορισμού των ορίων των παραλιακών οικισμών και εγκρίσεως, τροποποιήσεως και θεσπίσεως

όρων και περιορισμών δομήσεώς τους αφορά σε γενικότερο θέμα, το οποίο συνάπτεται με την προστασία των ευπαθών παράκτιων οικοσυστημάτων. Πρέπει ως εκ τούτου να ασκείται η αρμοδιότητα αυτή με προεδρικά διατάγματα και όχι με πράξεις άλλων οργάνων της Διοικήσεως. Οι διατάξεις του από 2.4/14.5.1985 π.δ/τος περί μεταβιβάσεως αρμοδιοτήτων στους νομάρχες για την έγκριση και τροποποίηση ρυμοτομικών σχεδίων, καθώς και όρων και περιορισμών δομήσεως αγροτικών οικισμών, κατά το μέρος που αναθέτουν στο νομάρχη την αρμοδιότητα εγκρίσεως και τροποποιήσεως ρυμοτομικών σχεδίων και καθορισμού όρων δομήσεως των παραλιακών οικισμών αντίκεινται στο άρθρο 43 παρ. 2 Συντ. Ο σχετικός λόγος ακυρώσεως εξετάζεται αυτεπάγγελτα, ως αναγόμενος στην κατά το Σύνταγμα αρμοδιότητα του εκδόντος οργάνου. Δεκτή η αίτηση ακυρώσεως. Ακυρώνεται η απόφαση του Νομάρχη Φθιώτιδας περί αναθεωρήσεως του ρυμοτομικού σχεδίου του παραλιακού οικισμού Καμένα Βούρλα.

Σχόλιο

Το Σ.τ.Ε. κρίνει, κατά κανόνα, ότι τα ζητήματα που άπτονται της προστασίας του περιβάλλοντος είναι δυνατόν να αποτελέσουν αντικείμενο νομοθετικής εξουσιοδότησης, μόνον εφόσον η εξουσιοδότηση αυτή παρέχεται στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και όχι σε οποιοδήποτε άλλο όργανο της Διοικήσεως[12]. Σύμφωνα, έτσι, με τη σχετική νομολογία του Δικαστηρίου, η προστασία του περιβάλλοντος, ιδιαίτερα δε των ευπαθών οικοσυστημάτων, αποτελεί «γενικότερο θέμα». Κατά συνέπεια, δεν είναι δυνατή η παροχή νομοθετικής εξουσιοδότησης σε άλλα όργανα της Διοικήσεως, παρά μόνον στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας. Η νομολογιακή αυτή κρίση θεμελιώνεται, ασφαλώς, σε μια συγκεκριμένη αξιακή θεώρηση, η οποία αναγάγει την περιβαλλοντική προστασία σε *υπέρτερο ζήτημα του κοινωνικοπολιτικού συστήματος*. Ένα τέτοιο ζήτημα δεν μπορεί, σύμφωνα με τη σχετική νομολογία, παρά να είναι «γενικότερο» κατά την έννοια του άρθρου 43 παρ. 2 Συντ. Στην ερμηνεία, έτσι, της συνταγματικής αυτής διατάξεως εισέρχεται ένα *αξιολογικό στοιχείο*, το οποίο διακρίνει *ποιοτικά* την περιβαλλοντική προστασία από κάθε άλλο θέμα το οποίο μπορεί να θεωρηθεί κατά το Σύνταγμα ως «ειδικότερο» ή «τοπικού ενδιαφέροντος» ή «με χαρακτήρα τεχνικό ή λεπτομερειακό». Είναι σαφές ότι η νομολογία αυτή του ανώτατου διοικητικού δικαστηρίου της χώρας στοχεύει, πρωτίστως, στη διασφάλιση, όσον αφορά την περιβαλλοντική προστασία, των πρόσθετων εγγυήσεων νομιμότητας που συνοδεύουν την έκδοση προεδρικών διαταγμάτων, ιδιαίτερα δε της προηγούμενης επεξεργασίας των διαταγμάτων αυτών από το ενλόγω Δικαστήριο[13].

Η εξεταζόμενη, εξάλλου, *απόφαση 2084/2003 του Σ.τ.Ε.* ακολουθεί σαφώς την ανωτέρω προγενέστερη νομολογία. Ειδικότερα, με τη δικαστική αυτή απόφαση κρίνεται ότι η τροποποίηση των όρων δόμησης των παραλιακών οικισμών, τα οποία είναι, κατά την κρίση του Δικαστηρίου, «*ευπαθή παράκτια οικοσυστήματα*», δεν μπορεί να ανήκει στην αρμοδιότητα υποδεέστερου οργάνου της Διοικήσεως, παρά μόνον στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας. Όμοια κρίνει, ακόμη, η *Σ.τ.Ε. 397/2003 (Τμ. Ε΄)* [14]. Συγκεκριμένα με την απόφαση αυτή κρίθηκε ότι η έγκριση και τροποποίηση του ρυμοτομικού σχεδίου και ο καθορισμός των όρων δομήσεως των παραλιακών οικισμών, ανεξαρτήτως μεγέθους, επιτρέπεται να γίνεται μόνον με προεδρικό διάταγμα. Δεν χωρεί, ασφαλώς, αμφιβολία ότι ο ενλόγω προσδιορισμός του αρμόδιου για τη ρύθμιση των ζητημάτων αυτών οργάνου συνιστά *πρόσθετη εγγύηση προστασίας των παράκτιων οικοσυστημάτων* [15].

Από την πλέον πρόσφατη νομολογία χαρακτηριστική είναι, εξάλλου, η *Σ.τ.Ε. 1373/2003 (Τμ. Ε΄)* [16], με την οποία κρίθηκε ότι η έγκριση, τροποποίηση, επέκταση κλπ. των σχεδίων οικισμών που έχουν για λόγους αρχαιολογικούς, αρχιτεκτονικούς, παραδοσιακούς, τουριστικούς, προστασίας φυσικού περιβάλλοντος, εξασφάλισης του ιδιαίτερου τοπίου και φυσικού κάλλους, γενικότερη σημασία, μπορούν να πραγματοποιηθούν μόνον με προεδρικό διάταγμα. Εξάλλου, σύμφωνα με τη δικαστική αυτή απόφαση, ο οικιστικός έλεγχος και η ανάπτυξη των ελληνικών ακτών αποτελούν μείζονος σημασίας θέματα, τα οποία υπερβαίνουν το τοπικό ενδιαφέρον και πρέπει να ρυθμίζονται μόνον με προεδρικά διατάγματα και όχι με απόφαση άλλου υποδεέστερου οργάνου της Διοικήσεως.

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει, τέλος, το *Π.Ε. 262/2003 της Ολομέλειας του Δικαστηρίου* [17], με το οποίο κρίνεται ότι η οριοθέτηση υδατορεμάτων, τα οποία ευρίσκονται σε οικισμούς ή περιοχές που λόγω του χαρακτήρα τους χρήζουν ιδιαίτερης προστασίας δεν αποτελεί, κατά την έννοια του άρθρου 43 παρ. 2 Συντ., «ειδικότερο» θέμα, ούτε θέμα «τοπικού» μόνον ενδιαφέροντος, ή «τεχνικού» ή «λεπτομερειακού» χαρακτήρα, διότι αναφέρεται σε οικισμούς και περιοχές που έχουν γενικότερη σημασία για τη χώρα. Κατά συνέπεια, η οριοθέτηση των υδατορεμάτων που βρίσκονται στις περιοχές αυτές δεν επιτρέπεται να ανατεθεί σε άλλο, πλην του Προέδρου της Δημοκρατίας, όργανο της εκτελεστικής εξουσίας. Με έρεισμα, έτσι, τις σκέψεις αυτές το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι η διάταξη του άρθρου 5 παρ. 3 εδ. β΄ του ν. 3010/2002 είναι αντισυνταγματική, κατά το μέρος που ορίζει ότι η επικύρωση

της οριοθέτησης ρεμάτων, τα οποία εμπίπτουν σε οικισμούς ή περιοχές της παραπάνω κατηγορίας, γίνεται με αποφάσεις του Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας ή του Υπουργού και όχι με προεδρικό διάταγμα.

Σ.τ.Ε. 2071/2003, Τμ. Ε΄

Πρόεδρος: *Κ. Μενουδάκος*, Αντιπρόεδρος

Εισηγητής: *Β. Καμπίτση*, Πάρεδρος

Δάση. Δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης (άρθρο 20 παρ. 2 Συντ.). Η προηγούμενη ακρόαση του διοικουμένου επιβάλλεται όταν το διοικητικό μέτρο συνδέεται κατά την πρόβλεψη του νόμου με υπαίτια συμπεριφορά του προσώπου εναντίον του οποίου λαμβάνεται το μέτρο. Η διάταξη του άρθρου 29 του ν. 2081/1992, η οποία προβλέπει διοικητική ποινή προστίμου σε περίπτωση εκχέρωσης, υλοτόμησης ή καλλιέργειας εκτάσεως που κηρύχθηκε αναδασωτέα, συνάπτεται με υποκειμενική συμπεριφορά του προσώπου. Συνεπώς, πριν από την επιβολή του ανωτέρω διοικητικού μέτρου επιβάλλεται προηγούμενη ακρόαση του ενδιαφερομένου. Απορρίπτεται η αίτηση αναιρέσεως.

Σχόλιο

Το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης του διοικουμένου αποτελεί αναμφίβολα μία από τις σημαντικότερες εγγυήσεις του κράτους δικαίου[18]. Το δικαίωμα αυτό, το οποίο κατοχυρώνεται σε συνταγματικό επίπεδο στο άρθρο 20 παρ. 2 Συντ. και σε νομοθετικό επίπεδο στο άρθρο 6 Κωδ.Διοικ.Διαδ, συνίσταται στη δυνατότητα του ενδιαφερομένου να εκθέσει στα αρμόδια διοικητικά όργανα τις απόψεις του πριν από ενέργεια ή μέτρο που λαμβάνεται από τα όργανα αυτά σε βάρος των δικαιωμάτων ή συμφερόντων του. Είναι, εξάλλου, σαφές ότι στο δικαίωμα αυτό του διοικουμένου αντιστοιχεί *υποχρέωση* της Διοικήσεως, αφενός μεν να καλεί τον ενδιαφερόμενο σε εύλογο χρονικό διάστημα πριν από την ενέργεια ή το μέτρο, προκειμένου να εκθέσει τις απόψεις του, αφετέρου δε να λαμβάνει υπόψη της τις απόψεις του διοικουμένου.

Επισημαίνεται, επιπλέον, ότι το ενλόγω δικαίωμα, όπως κάθε δικαίωμα, επιδέχεται *περιορισμούς* για λόγους δημοσίου ή κοινωνικού συμφέροντος. Στην περίπτωση αυτή, η συνταγματικότητα των σχετικών περιορισμών κρίνεται με βάση τη *στάθμιση* των

διακυβευόμενων αγαθών. Απώτατα δε όρια των περιορισμών αυτών είναι η τήρηση της αρχής της αναλογικότητας και ο σεβασμός του πυρήνα του δικαιώματος. Σημειώνεται, πάντως, ότι, όπως συμβαίνει με όλα τα θεμελιώδη δικαιώματα, το δικαίωμα της προηγούμενης ακροάσεως δεν μπορεί να ασκηθεί *καταχρηστικά* (άρθρο 25 παρ. 3 Συντ.). Για παράδειγμα, έτσι, δεν θα θεωρούνταν συνταγματικά θεμιτή (άρα, προστατευτέα) η επίκληση του δικαιώματος της προηγούμενης ακροάσεως σε περιπτώσεις που ο άμεσος και επείγον χαρακτήρας του δυσμενούς για τον διοικούμενο περιοριστικού μέτρου επιβάλλει την ταχεία επιβολή του μέτρου αυτού, προκειμένου να διασφαλιστεί ορισμένο δημόσιο ή κοινωνικό αγαθό (λ.χ. η υγεία).

Είναι, εξάλλου, σαφές ότι το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης έχει νόημα μόνον όταν ο νόμος καταλείπει στη Διοίκηση περιθώρια *διακριτικής ευχέρειας*, δηλαδή εκτίμησης τόσο ως προς το εάν πρέπει να επιβληθεί το δυσμενές για τον διοικούμενο μέτρο, όσο και ως προς τον χρόνο, τον τρόπο και το ακριβές περιεχόμενο του ληπτέου μέτρου. Το ζήτημα αν η Διοίκηση διαθέτει απόλυτα δεσμία αρμοδιότητα ή διακριτική ευχέρεια ως προς το *αν*, το *πότε*, το *πώς* και το *τι* περιλαμβάνει το επίμαχο διοικητικό μέτρο, κρίνεται *in concreto*. Σημειώνεται, ωστόσο, ότι, ενόψει της συνταγματικής κατοχύρωσης του δικαιώματος προηγούμενης ακροάσεως του ενδιαφερομένου και, κυρίως, της αυστηρής διατύπωσης της διατάξεως του άρθρου 20 παρ. 2 Συντ. («*Το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης του ενδιαφερομένου ισχύει και για κάθε διοικητική ενέργεια ή μέτρο που λαμβάνεται σε βάρος των δικαιωμάτων ή συμφερόντων του*»), καθώς και της ιδιαίτερης «προνομιακής» σχέσης του ανωτέρω δικαιώματος με την αρχή του κράτους δικαίου, πρέπει να γίνει δεκτό ότι σε περίπτωση *αμφιβολίας* ως προς το εάν η Διοίκηση διαθέτει περιθώρια εκτίμησης, συντρέχει *υποχρέωση* του διοικητικού οργάνου να καλέσει τον ενδιαφερόμενο σε προηγούμενη ακρόαση. Η επιλογή αυτή εναρμονίζεται, εξάλλου, με την αρχή *in dubio pro libertate*, που απορρέει από την αρχή του κράτους δικαίου.

Επισημαίνεται, ωστόσο, ότι η μέχρι σήμερα νομολογία του Σ.τ.Ε. είναι μάλλον *περιοριστική* για το δικαίωμα αυτό^[19]. Δεν ελλείπουν, πάντως, παραδείγματα μίας σαφώς πιο φιλελεύθερης στάσης. Η εξεταζόμενη, εξάλλου, απόφαση 2071/2003 του Ε΄ Τμήματος του Δικαστηρίου, βεβαιώνει του λόγου το ασφαλές. Συγκεκριμένα, με τη δικαστική αυτή απόφαση κρίθηκε ότι η διάταξη του άρθρου 29 του ν. 2081/1992, η οποία προβλέπει διοικητική ποινή προστίμου σε περίπτωση εκχέρωσης, υλοτόμησης ή καλλιέργειας εκτάσεως που κηρύχθηκε αναδασωτέα, συνάπτεται με *υποκειμενική*

συμπεριφορά του προσώπου. Συνεπώς, πριν από την επιβολή του ανωτέρω διοικητικού μέτρου επιβάλλεται προηγούμενη ακρόαση του ενδιαφερομένου[20]. Δεν χωρεί, ασφαλώς, αμφιβολία ότι η δικαιοκρατική αυτή πρόσληψη του δικαιώματος[21] προηγούμενης διοικητικής ακρόασης είναι εν προκειμένω ευπρόσδεκτη.

Σ.τ.Ε. 1954/2003, Τμ. Ε΄

Πρόεδρος: Κ. Μενουδάκος, Αντιπρόεδρος

Εισηγητής: Χρ. Ντουχάνης, Πάρεδρος

Δάση. Αυθαίρετα κτίσματα. Αιτιολογία διοικητικών πράξεων. Κατά τη έννοια του άρθρου 114 του ν. 1892/1990 προϋπόθεση για τη νομιμότητα διαταγής κατεδαφίσεως αυθαιρέτου κτίσματος είναι, μεταξύ άλλων, η διαπίστωση της ανεγέρσεως του εντός δάσους ή δασικής ή αναδασωτέας εκτάσεως. Η σχετική κρίση της Διοικήσεως πρέπει, ενόψει των συνεπειών της, να είναι πλήρως αιτιολογημένη, η αιτιολογία δε αυτή μπορεί να προκύπτει και από τα στοιχεία του φακέλου. Το γεγονός της υπάρξεως περισσότερων κτισμάτων στην ίδια με την επίμαχη περιοχή και η τυχόν σύνδεσή τους με δίκτυα παροχής υπηρεσιών κοινής ωφέλειας δεν ασκεί καθ'αυτού επιρροή στο θέμα του χαρακτήρα της εκτάσεως ως δασικής ή μη. Δεκτή η έφεση. Απορρίπτεται η αίτηση ακυρώσεως.

Σημείωμα

Κατά τη διάταξη του άρθρου 114 παρ. 5 του ν. 1892/1990, όπως αυτή αντικαταστάθηκε με το άρθρο 45 παρ. 1 του ν. 2145/1993, οι αποφάσεις επί των προσφυγών που ασκούνται με βάση τους ορισμούς του άρθρου 114 του ν. 1892/1990 «δεν υπόκεινται σε ένδικα μέσα». Ωστόσο, όπως έχει δεχθεί το Σ.τ.Ε. με την απόφαση 3193/2000 της Ολομελείας του[22], η ανωτέρω διάταξη που απαγορεύει την άσκηση ενδίκων μέσων κατά της πρωτόδικης απόφασης αντίκειται στη διάταξη του άρθρου 95 παρ. 3 Συντ., διότι η εν λόγω διαφορά είναι ακυρωτική. Κατά συνέπεια, η αρμοδιότητα για την εκδίκαση των ανωτέρω κατηγοριών υποθέσεων ανήκει, σε τελευταίο βαθμό, στο Σ.τ.Ε., κατ'εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 95 παρ. 3 Συντ., το οποίο προβλέπει την υπαγωγή ακυρωτικών υποθέσεων στα τακτικά διοικητικά δικαστήρια, «με την επιφύλαξη πάντως της αρμοδιότητας σε τελευταίο βαθμό του Συμβουλίου της Επικρατείας». Εξάλλου, σύμφωνα με την ανωτέρω

απόφαση της Ολομέλειας του Σ.τ.Ε. «πρέπει να γίνει δεκτόν, κατ'Α ανάλογη εφαρμογή του άρθρου 5 του ν. 702/1977, ότι η απόφαση του Προέδρου του διοικητικού πρωτοδικείου υπόκειται σε έφεση ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, οπότε η νομοθετική ρύθμιση συμπορεύεται κατά τα λοιπά προς το Σύνταγμα»[\[23\]](#).

Επισημαίνεται, τέλος, ότι η εξεταζόμενη απόφαση επαναλαμβάνει ουσιαστικά προγενέστερη νομολογία του Δικαστηρίου, σύμφωνα με την οποία η αιτιολογία της αποφάσεως κατεδαφίσεως κτίσματος, το οποίο έχει κατασκευασθεί εντός δάσους ή δασικής έκτασης, πρέπει να είναι πλήρης[\[24\]](#). Είναι, εξάλλου, σαφές ότι η υποχρέωση της Διοικήσεως να αιτιολογεί με ιδιαίτερη πληρότητα τις πράξεις της προκύπτει εν προκειμένω από τον σημαντικά *δυσμενή* για τον διοικούμενο χαρακτήρα των πράξεων αυτών, οι οποίες προσβάλλουν ευθέως το δικαίωμα ιδιοκτησίας.

Σ.τ.Ε. 1953/2003, Τμ. Ε΄

Πρόεδρος: Κ. Μενουδάκος, Αντιπρόεδρος

Εισηγητής: Β. Αραβαντινός, Πάρεδρος

Δάση. Αναδάσωση. Η διάταξη του άρθρου 38 του ν. 998/1979, κατά το μέρος που εξαιρεί από την υποχρέωση αναδάσωσης εκτάσεις, οι οποίες είχαν παρανόμως χρησιμοποιηθεί πριν από την 11.06.1975, ώστε να καθίσταται αδύνατη η ανατροπή της δημιουργηθείσης πραγματικής καταστάσεως, αντίκειται στο άρθρο 117 παρ. 3 Συντ. Κατά το μέρος, όμως, που αφορά δάση και δασικές εκτάσεις που έχουν απωλέσει τον δασικό τους χαρακτήρα όχι κατόπιν αυθαίρετης και παράνομης ανθρώπινης ενέργειας, αλλά για κάποια νόμιμη αιτία, η ανωτέρω διάταξη του άρθρου 38 παρ. 1 δεν αντίκειται στη διάταξη του άρθρου 117 παρ. 3 Συντ. Επομένως, εκτάσεις, οι οποίες απώλεσαν τον δασικό χαρακτήρα τους πριν την 11η Ιουνίου 1975, λόγω επεμβάσεων που έλαβαν χώρα με βάση σχετική διοικητική πράξη, δεν είναι δυνατόν να χαρακτηρισθούν, κατά τη διαδικασία του άρθρου 14 του ν. 998/1977, με πράξη του Δασάρχη ως δάση ή δασικές εκτάσεις, ούτε να κηρυχθούν αναδασωτές λόγω των επεμβάσεων αυτών. Αναβάλλει την εκδίκαση της υποθέσεως προκειμένου να συμπληρωθεί ο φάκελος της υποθέσεως εκ μέρους της Διοικήσεως.

Σημείωμα

Το Σ.τ.Ε. είχε κρίνει με προγενέστερη νομολογία του ότι η διάταξη του άρθρου 38 του ν. 998/1979, κατά το μέρος που εξαιρεί από την υποχρέωση αναδάσωσης εκτάσεις, οι οποίες είχαν παρανόμως χρησιμοποιηθεί πριν από την 11.06.1975, ώστε να καθίσταται αδύνατη η ανατροπή της δημιουργηθείσης πραγματικής καταστάσεως, αντίκειται στο άρθρο 117 παρ. 3 Συντ.^[25] Ωστόσο, έχει, επίσης, κριθεί ότι οι ανωτέρω διατάξεις του ν. 998/1979 δεν αντίκεινται στο Σύνταγμα όσον αφορά τα δάση και τις δασικές εκτάσεις που έχουν απωλέσει τον δασικό τους χαρακτήρα όχι κατόπιν αυθαίρετης και παράνομης ανθρώπινης ενέργειας, αλλά για κάποια νόμιμη αιτία. Συνεπώς, ο οικείος Δασάρχης δεν μπορεί να χαρακτηρίσει πλέον, κατά τις διατάξεις του άρθρου 14 του ανωτέρω νόμου, τις εκτάσεις αυτές ως δάση ή δασικές εκτάσεις^[26]. Με την εξεταζόμενη, εξάλλου, απόφαση κρίθηκε ότι οι εκτάσεις αυτές δεν μπορούν να κηρυχθούν ούτε ως αναδασωτές.

Επισημαίνεται, ωστόσο, ότι το άρθρο 117 παρ. 3 Συντ. ουδόλως εξαρτά την υποχρέωση κηρύξεως μίας δασικής έκτασης ως αναδασωτέας από την αιτία της καταστροφής της δασικής βλάστησης^[27]. Αντίθετα, η συνταγματική αυτή διάταξη επιβάλλει γενικώς την αναδάσωση των δασών και των δασικών εκτάσεων «που καταστράφηκαν ή καταστρέφονται από πυρκαγιά ή που με άλλο τρόπο αποψιλώθηκαν ή αποψιλώνονται?». Από τη διατύπωση της ανωτέρω διατάξεως συνάγεται σαφώς ότι ουδεμία επίπτωση έχουν ως προς την υποχρέωση αναδάσωσης τα στοιχεία: α) της αυθαίρετου ή μη αποψιλώσεως, β) του παρανόμου ή μη της καταστροφής της δασικής βλαστήσεως, καθώς και γ) της προέλευσης της καταστροφής αυτής από ανθρώπινη ενέργεια και, μάλιστα, από «αυθαίρετη και παράνομη ανθρώπινη ενέργεια». Συνεπώς, η ανωτέρω αντίθετη κρίση του Δικαστηρίου, δεν συμβαδίζει, νομίζουμε, επαρκώς με το γράμμα και το πνεύμα της διατάξεως του άρθρου 117 παρ. 3 Συντ.

Εξαιρετικά αμφίβολη εμφανίζεται, επίσης, η κρίση της εξεταζόμενης δικαστικής αποφάσεως, σύμφωνα με την οποία οι εκτάσεις που έχουν απωλέσει τον δασικό τους χαρακτήρα πριν από την 11η Ιουνίου 1975 δεν μπορούν να κηρυχθούν ως αναδασωτές, εφόσον συντρέχουν οι ανωτέρω όροι. Πράγματι, η διάταξη του άρθρου 117 παρ. 3 Συντ. ουδόλως διακρίνει το χρονικό σημείο κατά το οποίο συντελέστηκε η καταστροφή της δασικής βλάστησης. Αντίθετα, μάλιστα, η διατύπωση της ανωτέρω συνταγματικής διάταξης («καταστράφηκαν ή καταστρέφονται? αποψιλώθηκαν ή αποψιλώνονται?») επιβάλλει σαφώς την «αναδρομική» εφαρμογή της. Το Σύνταγμα, εξάλλου, έχει εξ ορισμού, πρωτίστως στα ζητήματα αυτά, αναδρομική ισχύ.

Ζήτημα, ωστόσο, τίθεται αναφορικά με τα όρια της υποχρέωσης που θεσπίζεται στον ν. 998/1979 για την κήρυξη εκτάσεων ως αναδασωτέων. Ειδικότερα, έτσι, προκύπτει καταρχάς, το ζήτημα της σχέσης που αναπτύσσεται μεταξύ της ανωτέρω κρατικής υποχρέωσης (η οποία συνιστά ουσιαστικά εξειδίκευση της γενικής υποχρέωσης του κράτους να προστατεύει το περιβάλλον, που θεσπίζεται στο άρθρο 24 παρ. 1 εδ. α' και β' Συντ.), και άλλων διακυβευόμενων συνταγματικών αγαθών και συμφέροντων, όπως είναι λ.χ. η ιδιοκτησία. Ανακύπτει, για παράδειγμα, το πρόβλημα μέχρι ποιο χρονικό σημείο στο παρελθόν θα πρέπει να υπήρχε δασική βλάστηση προκειμένου να κηρυχθεί μία έκταση ως αναδασωτέα. Είναι, έτσι, εξαιρετικά αμφίβολο εάν είναι δυνατόν να ανατρέχει ο δασικός χαρακτήρας μίας εκτάσεως στο απώτατο παρελθόν (λ.χ. στον 19ο ή στον 18ο αιώνα ή και παλαιότερα). Είναι, άλλωστε, γνωστό στις περιβαλλοντικές επιστήμες ότι ολόκληρος ο χώρος της Ελλάδας καλυπτόταν σε κάποια απώτατη χρονικά εποχή από δασική βλάστηση. Με την λογική αυτή, συνεπώς, θα έπρεπε όλη η Επικράτεια να κηρυσσόταν ως αναδασωτέα. Είναι, επομένως, αναγκαίο, για λόγους που ανάγονται προεχόντως στην αρχή της ασφάλειας δικαίου, να οριοθετηθεί χρονικά και κατά περίπτωση η συνδρομή του στοιχείου αυτού, στο πλαίσιο της *στάθμισης* των διακυβευόμενων συμφερόντων. Στο πλαίσιο αυτό των σταθμίσεων, εξάλλου, κρίσιμο ρόλο διαδραματίζει συχνά η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης. Η ενλόγω συνταγματική αρχή επιβάλλει όπως προστατεύονται έννομες καταστάσεις που δημιουργήθηκαν στο παρελθόν καλόπιστα. Στις περιπτώσεις αυτές, ειδικότερα, πρέπει να συνυπολογίζονται, μεταξύ άλλων, παράγοντες όπως το χρονικό σημείο καταστροφής της δασικής βλάστησης, η δημιουργία καταστάσεων που κρίνονται άξιες προστασίας, το είδος των διακυβευόμενων συμφερόντων κ.ο.κ. Στην πλειονότητα, εξάλλου, των περιπτώσεων αυτών οι αρχές της προστατευόμενης εμπιστοσύνης και της ασφάλειας δικαίου συνυφαίνονται με το δικαίωμα της ιδιοκτησίας. Σημειώνεται, μάλιστα, ότι το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, εφαρμόζοντας τις διατάξεις του άρθρου 1 ΠΠΠ της ΕΣΔΑ, έχει ήδη διαμορφώσει μία εξαιρετικά εκτεταμένη και αυστηρή νομολογία γύρω από την προστασία του δικαιώματος της ιδιοκτησίας [\[28\]](#), την οποία ο εθνικός εφαρμοστής δεν μπορεί να παραβλέψει.

Π.Ε. 277/2003, Τμ. Ε'

Πρόεδρος: *Κ. Μενουδάκος*, Αντιπρόεδρος

Εισηγητής: *Ο. Παπαδοπούλου*, Πάρεδρος

Περιοχές ειδικά ρυθμιζόμενης πολεοδόμησης (ΠΕΡΠΟ). Περιοχές β΄ κατοικίας. Προμύρι Πηλίου. Οι διατάξεις του άρθρου 24 του ν. 2508/1997, που επιτρέπουν, μέχρι την έγκριση των ΓΠΣ ή των ΣΧΟΟΑΠ, τον καθορισμό των ΠΕΡΠΟ βάσει τομεακού προσωρινού χωροταξικού σχεδιασμού, δεν αντίκεινται στο Σύνταγμα. Από τις διατάξεις των άρθρων 4 και 24 του ν. 2508/1997, καθώς και 1 του ν. 2242/1994, προκύπτει ότι οι γενικές κατευθύνσεις ΠΕΡΠΟ πρέπει να μην αντίκεινται στην προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος, περαιτέρω δε να καθορίζουν περιοχές προς πολεοδόμηση μόνον εφόσον αυτό είναι απολύτως αναγκαίο. Μη νομίμως εγκρίθηκε με απόφαση του Υπουργού ΠΕΧΩΔΕ ως περιοχή προς πολεοδόμηση η έκταση οικοδομικού συνεταιρισμού στο Προμύρι Πηλίου, διότι η σχετική κρίση δεν στηρίζεται σε συγκεκριμένα στοιχεία χωροταξικού και πολεοδομικού χαρακτήρα.

[1] Για τα νομικά πρόσωπα με «διφυή» ή «μεικτό» χαρακτήρα βλ. ενδεικτικά *Π. Δαγτόγλου*, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, 1992, σ. 229 επ., *Ε. Δαρζέντα*, Αι λειτουργικά διοικητικά πράξεις, ΕΔΔΔ 1978 = του ιδίου, Νομικά Κείμενα, 1993, σ. 15 επ., *Ι. Σαρμά*, Η συνταγματική και διοικητική νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, 1994, σ. 169 επ., *Ε. Σπηλιωτόπουλου*, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, τ. Ι, 1996, σ. 366 επ., του ιδίου, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, τ. ΙΙ, 1991, σ. 451, *Μ. Στασινόπουλου*, Παραδόσεις Διοικητικού Δικαίου, σ. 186, του ιδίου, Δίκαιον των διοικητικών πράξεων, ανατ. 1982, σ. 71 επ., *Θ. Τσάτσου*, Η αίτηση ακυρώσεως ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, 1971, σ. 113 επ. Πρβλ. από την πρόσφατη νομολογία τη Σ.τ.Ε. 3385/2000 (Οργανισμός Σχολικών κτιρίων), δημοσιευμένη σε ΕΔΔΔ 2001, σ. 481 επ., με παρατηρήσεις του *Απ. Παπακωνσταντίνου*, καθώς και την Σ.τ.Ε. 99/2002.

[2] Όμοια κρίνει και η Σ.τ.Ε. Ολομ. 2856/2003.

[3] Το Σύνταγμα, άλλωστε, δεν απαγορεύει ούτε την παροχή δημοσίων αγαθών από ιδιώτες. Βλ. σχετικά *Γ. Παπαδημητρίου*, Ζητήματα συνταγματικότητας της παρέμβασης του κράτους στα ταμεία αλληλοβοηθείας των Τραπεζών, γνμδ, ΝοΒ 1991, σ. 1368 επ., *Απ. Παπακωνσταντίνου*, Το συνταγματικό σύστημα παροχής κοινωνικών αγαθών και υπηρεσιών, ΤοΣ 1998, σ. 1129 επ., *Π. Παραρά*, Οι φορείς των κοινωνικών παροχών, ΤοΣ 1991, σ. 1 επ., του ιδίου, Σχόλιο στην Σ.τ.Ε. 1511/2002, ΤοΣ, τ. 6/2002. Πρβλ. Σ.τ.Ε. 1511/2002, 3818/1997, 1374/1997, Π.Ε. 38/1998 (δημοσ. σε ΤοΣ 1998, σ. 1135 επ.), 608/1995, 385/1995, 158/1992. Βλ. πάντως *Α. Μανιτάκη*, Η συνταγματικότητα της ίδρυσης ανώνυμης εταιρίας του δημοσίου για την εκμετάλλευση της πολιτιστικής κληρονομιάς, γνμδτ, Νόμος και Φύση, 1997, σ. 551

επ.

[4] Επισημαίνεται, μάλιστα, ότι το Α.Ε.Δ. είχε κρίνει κατά το παρελθόν ότι τα πρωτόκολλα διοικητικής αποβολής που εκδίδονται κατά τον Δασικό Κώδικα γεννούν διαφορές ιδιωτικής φύσης, διότι κατατείνουν στην άμεση προστασία της κυριότητας του Δημοσίου έναντι όσων επιχειρούν κατάληψη ή άλλη διακατοχική πράξη στις επίμαχες δασικές εκτάσεις: Α.Ε.Δ. 4/1989, δημ. σε Διδικ 1989, σ. 779 επ. και Α.Ε.Δ. 7/1989, δημ. σε ΕλλΔικ 1989, σ. 1146 επ. Πρβλ. σχετικά Β. Σκουρή, Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο, τ. Ιβ. Δικαιοδοσία και αρμοδιότητα, 1991, σ. 150 επ. Γενικότερα για τα ζητήματα της διάκρισης των διαφορών βλ. Απ. Παπακωνσταντίνου, Η σύμφωνη με το Σύνταγμα ερμηνεία του ν. 1406/1983, Διδικ 1997, σ. 832 επ., καθώς και τις εκεί παραπομπές σε βιβλιογραφία και νομολογία.

[5] Σημειώνεται, τέλος, ότι το Σ.τ.Ε. έχει κρίνει σε πολλές περιπτώσεις ότι η απλή διαχείριση της ιδιωτικής περιουσίας του Δημοσίου ή άλλων ν.π.δ.δ. γεννά όχι διοικητικής αλλά ιδιωτικής φύσεως διαφορές. Για παράδειγμα, έτσι, κρίθηκε ότι πράξη Δημοτικής Αρχής με την οποία αποφασίστηκε η σύναψη συμβάσεως για την παραχώρηση εκ μέρους του Δήμου χώρου στην «Οργανωτική Επιτροπή Ολυμπιακών Αγώνων ? Αθήνα 2004 Α.Ε.», προκειμένου να φιλοξενηθούν δημοσιογράφοι κατά τη διάρκεια των Ολυμπιακών Αγώνων, αποτελεί «πράξη διαχειρίσεως», εφόσον η σχετική παραχώρηση χώρου εκ μέρους του Δήμου δεν γίνεται για την εξυπηρέτηση δημοσίου σκοπού του ίδιου του ΟΤΑ αλλά για ταμειυτικούς σκοπούς, δηλαδή για την είσπραξη οικονομικού ανταλλάγματος (Σ.τ.Ε. Ολομ. 1925/2002, δημ. σε ΕΔΔΔ, τ. 1/2003, σ. 158, με Παρατηρήσεις Απ. Παπακωνσταντίνου, σ. 160-164). Κατά συνέπεια, σύμφωνα με την κρίση του Δικαστηρίου, ο ενλόγω ΟΤΑ ενεργεί εν προκειμένω ως 'Fiscus', δηλαδή ως ιδιώτης ? διαχειριστής της περιουσίας του και όχι ως φορέας δημόσιας εξουσίας. Η ανωτέρω προσβαλλόμενη πράξη του Δήμου δεν αποτελεί, έτσι, εκτελεστή διοικητική πράξη.

Το Σ.τ.Ε. έκρινε, εξάλλου, κατ' ανάλογο τρόπο σε σειρά αποφάσεών του, που εκδόθηκαν την τελευταία ιδίως πενταετία. Χαρακτηριστική είναι η απόφαση 3027/2000 [δημοσιευμένη σε ΕΔΔΔ 2001, σ. 96 επ., με παρατηρήσεις Απ. Παπακωνσταντίνου, καθώς και σε: του ιδίου, Ζητήματα Δημοσίου Δικαίου από τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας (2000-2001), 2002, σ. 128 επ.], με την οποία κρίθηκε ότι αποφάσεις δημοτικού συμβουλίου που αφορούν παραίτηση από εκκρεμή αγωγή αποζημιώσεως και σύναψη συμβιβασμού ως προς το τίμημα μεταβίβασης ιδιωτικής περιουσίας του Δήμου δεν γεννούν διοικητικές διαφορές αλλά ιδιωτικές, η επίλυση των οποίων ανήκει, κατά το άρθρο 94 Συντ., στη δικαιοδοσία των πολιτικών δικαστηρίων. Κωδικοποιώντας τα κριτήρια που χρησιμοποίησε το ανώτατο διοικητικό δικαστήριο στην απόφαση αυτή, μπορούμε να τα συνοψίσουμε ως εξής: (α) Οι προσβαλλόμενες πράξεις «δεν αφορούν εις έννομον σχέσιν του δημοσίου δικαίου», (β) δεν έχουν εκδοθεί «εις άσκησιν δημοσίας υπηρεσίας», (γ) δεν έχουν

εκδοθεί «χάριν του δημοσίου συμφέροντος», αλλά, (δ) συνιστούν «έκφραση δικαιοπρακτικής βουλήσεως του εκδόντος ταύτας» (Δημοτικό Συμβούλιο Μετσόβου), και (ε) αφορούν «σε καθαρώς αστικήν σχέσιν αυτού» (παραίτηση από εκκρεμή αγωγή αποζημιώσεως και σύναψη συμβιβασμού ως προς το τίμημα μεταβίβασης ιδιωτικής περιουσίας του δήμου).

Ακόμη, με την απόφαση 3525/2000 του Σ.τ.Ε. κρίθηκε ότι η προβλεπόμενη από το άρθρο 253 παρ. 1 του Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα εκμίσθωση ακινήτων των δήμων και κοινοτήτων με δημοπρασία αποβλέπει στην εξυπηρέτηση ταμειευτικών σκοπών των ΟΤΑ. Συνεπώς, οι πράξεις της Δημοτικής Αρχής οι οποίες απολήγουν στην κατάρτιση συμβάσεων ιδιωτικού δικαίου, «*συνιστούν πράξεις διαχειρίσεως της ιδιωτικής περιουσίας τους εντασσόμενες στη διαδικασία δημιουργίας σχέσεων ιδιωτικού δικαίου και όχι εκτελεστές διοικητικές πράξεις*». Καθοριστικό ρόλο για τη διαμόρφωση της ανωτέρω κρίσεως του Δικαστηρίου έπαιξαν, σύμφωνα με το σκεπτικό της ανωτέρω δικαστικής αποφάσεως, οι προαναφερόμενες διατάξεις του ΔΚΚ, που θεσπίζουν ως κριτήριο διεξαγωγής και κατακυρώσεως της δημοπρασίας την επίτευξη του καλύτερου οικονομικού αποτελέσματος.

Κρίσιμο, συνεπώς, στοιχείο για τη διακρίβωση του χαρακτήρα μιας διαφοράς είναι η *εξυπηρέτηση δημόσιου σκοπού*. Το κριτήριο αυτό, για παράδειγμα, χρησιμοποιείται στη Σ.τ.Ε. 4171/1998 (δημοσιευμένη σε ΔιΔικ 2000, σ. 561), προκειμένου να κριθεί ότι η σύμβαση παροχής αθλητικών υπηρεσιών που καταρτίζεται μεταξύ καλαθοσφαιριστών και αθλητικών σωματείων και υπόκειται σε επικύρωση από την Ε.Σ.Α.Κ., είναι ιδιωτικού δικαίου και οι σχετικές διαφορές υπάγονται στα πολιτικά δικαστήρια. Πρβλ. ακόμη την Σ.τ.Ε. 99/2002.

Ενδιαφέρον ως προς το ζήτημα αυτό παρουσιάζει, επίσης, η απόφαση Σ.τ.Ε. 2556/1999 (δημοσιευμένη σε ΔιΔικ 2000, σ. 560), με την οποία κρίθηκε ότι «*κατά την έννοια του άρθρου 95 του Συντάγματος, επί των πράξεων των διοικητικών αρχών, ακυρωτικές ή κατά περίπτωση διοικητικές διαφορές ουσίας δεν προκαλεί κάθε μια από τις πράξεις αυτές, που φέρει τα εξωτερικά γνωρίσματα μονομερούς διοικητικής πράξης, αλλά μόνον εκείνη, η οποία, στο πλαίσιο των διατάξεων που διέπουν τη δημόσια διοικητική δράση, επιδιώκει δημόσιο σκοπό. Οι λοιπές μονομερείς πράξεις της διοικήσεως, όσες δηλαδή είναι αμέτοχες του λειτουργικού τούτου στοιχείου και κινούνται σε κύκλο σχέσεων ιδιωτικού δικαίου, δημιουργούν διαφορές που ανήκουν στη γενική, σύμφωνα με το Σύνταγμα (άρθρο 94 παρ. 3), δικαιοδοσία που έχουν τα πολιτικά δικαστήρια στις περιπτώσεις προσβολής ιδιωτικών δικαιωμάτων*». Με έρεισμα τις σκέψεις αυτές το Δικαστήριο έκρινε, όπως και στην προαναφερόμενη απόφασή του, ότι η διαφορά που ανακύπτει από την εκμίσθωση κοινοτικού ακινήτου υπάγεται στα πολιτικά δικαστήρια.

Κατά τον ίδιο τρόπο, κρίθηκε ότι η διαφορά η οποία ανακύπτει από την αμφισβήτηση

της νομιμότητας πράξεως της Διοικήσεως, που αφορά στην κατάρτιση συμβάσεως εκμισθώσεως κοινοτικού αγροτουριστικού ξενώνα με σκοπό την επωφελέστερη εκμετάλλευσή του είναι ιδιωτικού δικαίου, «εφόσον αναφέρεται σε σύμβαση, η οποία αποβλέπει εις ταμειευτικούς δια την Κοινότητα σκοπούς και γίνεται με κριτήρια ιδιωτικοοικονομικά και όχι σε δημόσιο σκοπό» (Σ.τ.Ε. 4248/1999, Δημοσιευμένη σε ΔιΔικ 2000, σ. 1122).

Ανάλογα έκρινε, εξάλλου, το Σ.τ.Ε. με την απόφασή 1009/2001. Σύμφωνα, έτσι, με το σκεπτικό της αποφάσεως αυτής οι νομοθετικές διατάξεις που ορίζουν τους όρους για την εκμίσθωση ακινήτων των κοινωφελών ιδρυμάτων (νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου) και προβλέπουν σχετική διαδικασία (δημοπρασία) η οποία καταλήγει, κατόπιν εγκρίσεως του αποτελέσματος αυτής με απόφαση του Υπουργού Οικονομικών (ή του Νομάρχη κατά περίπτωση), στην κατάρτιση συμβάσεως του ιδιωτικού δικαίου. Για τον λόγο αυτό, η ανωτέρω εγκριτική πράξη, καθώς και οι πράξεις που προηγούνται σύμφωνα με τον νόμο της καταρτίσεως της συμβάσεως γεννούν ιδιωτικές διαφορές, οι οποίες υπάγονται στη δικαιοδοσία των πολιτικών δικαστηρίων.

[6] Το οργανικό κριτήριο εξακολουθεί να έχει σημασία στη νομολογία των δικαστηρίων. Χαρακτηριστική είναι εν προκειμένω η Σ.τ.Ε. 3860/2002 (δημ. σε ΕΔΔΔΔ, τ. 2/2003, σ. 305), με την οποία κρίθηκε ότι πράξη ν.π.ι.δ. με την οποία διαπιστώνεται η εκ του νόμου επερχόμενη ανάκληση πράξεως περί παραχωρήσεως κατά χρήση ακινήτου, δεν είναι αναγκαίως διοικητική πράξη, έστω και αν ο νόμος επιβάλλει την έκδοσή της χάριν του δημοσίου συμφέροντος. Αντίθετα, έχει χαρακτήρα διοικητικής πράξης η προερχόμενη από ν.π.ι.δ. πράξη ανακλήσεως παραχωρήσεως, όταν η παραχώρηση του ακινήτου είχε χωρήσει με έκδοση διοικητικής πράξεως, κατ' εφαρμογή νόμου, ο οποίος αποβλέπει στην εξυπηρέτηση δημοσίου συμφέροντος.

[7] Κρίσιμο, επομένως, στοιχείο είναι εν προκειμένω ο σκοπός δημοσίου συμφέροντος που επιδιώκεται. Σημειώνεται ότι το Σ.τ.Ε. κρίνει σε ανάλογες περιπτώσεις ότι οι σχετικές διαφορές είναι διοικητικές. Χαρακτηριστική είναι εν προκειμένω η Σ.τ.Ε. 2539/2001 (δημ. σε: ΕΔΔΔΔ 2002, σ. 132, με Παρατηρήσεις Απ. Παπακωνσταντίνου, σ. 136-139). Ειδικότερα, σύμφωνα με την ανωτέρω δικαστική απόφαση οι διατάξεις των άρθρων 28 παρ. 2 του ν. 1080/1980 και 12 παρ. 1 και 2 του ν. 127/1975, με τις οποίες προβλέπεται η δυνατότητα εκποιήσεως, χωρίς δημοπρασία και με καταβολή του τιμήματος σε εξ άτοκες ετήσιες δόσεις, αυθαιρέτως κατεχομένων δημοτικών ή κοινοτικών ακινήτων στους κατέχοντες αυτά, εφόσον οι τελευταίοι, αφενός μεν χρησιμοποιούν τα ακίνητα αυτά για οικογενειακή ή επαγγελματική στέγασή τους, αφετέρου δε στερούνται άλλου ακινήτου, οπουδήποτε ευρισκομένου, κατάλληλου για την ίδια χρήση, συγχρόνως δε είναι δημότες ή μόνιμοι επί δεκαετία τουλάχιστον κάτοικοι του οικείου δήμου ή κοινότητας, έχουν, προεχόντως, αποκαταστατικό χαρακτήρα, διότι με τις ρυθμίσεις που θεσπίζουν και τα κριτήρια που εισάγουν

σκοπείται η εξασφάλιση οικογενειακής ή επαγγελματικής στέγης σε άστεγους δημότες ή μονίμους κατοίκους των δήμων και κοινοτήτων και όχι απλώς η διαχείριση της περιουσίας των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή μόνον η τακτοποίηση των σχέσεων των ανωτέρω οργανισμών με τους κατέχοντες αυθαιρέτως δημοτικά και κοινοτικά ακίνητα. Συνεπώς, σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 7 παρ. 1 και 2 και 36 παρ. 2 του ν. 702/1977, οι πράξεις που εκδίδονται κατ' εφαρμογή των ανωτέρω διατάξεων είναι εκτελεστές διοικητικές πράξεις και όχι πράξεις διαχείρισης της περιουσίας των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή πράξεις ρυθμίζουσες τις σχέσεις των ανωτέρω οργανισμών προς τους αυθαιρέτους κατέχοντες δημοτικά ή κοινοτικά ακίνητα, δημιουργούν δε διοικητικές διαφορές ουσίας.

[8] Βλ. Σ.τ.Ε. Ολομ. 1675/1999.

[9] Διαφορετικό θα ήταν, νομίζουμε, το συμπέρασμα με βάση μία μικρή διαφοροποίηση της ανωτέρω διατύπωσης της δικαστικής αποφάσεως, σύμφωνα με την οποία: «η οικιστική αξιοποίηση δεν συνιστά καταρχήν λόγο υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος που θα δικαιολογούσε τη μεταβολή του προορισμού του δάσους».

[10] Εκτός από τη βιβλιογραφία που περιλαμβάνεται στο Σχόλιο αυτό βλ. ήδη και Α. Παπαπετρόπουλου, Η προστασία των παραδοσιακών οικισμών. Διοικητική πρακτική και νομολογία, σε: www.nomosphysis.org.gr (Νοέμβριος 2003). Βλ. επίσης, γενικότερα, για το πολιτιστικό περιβάλλον, Χ. Κάτσου, πολιτιστικό περιβάλλον, πολιτιστική κληρονομιά και εννοιολογικές προσεγγίσεις, *ibidem*.

[11] Από την πρόσφατη νομολογία βλ. ιδίως Σ.τ.Ε. 1786/2000.

[12] Επισημαίνεται, πάντως, ότι υπάρχουν περιπτώσεις όπου το Δικαστήριο έκρινε συνταγματική την πρόβλεψη νομοθετικής εξουσιοδότησης προς όργανα της Διοικήσεως, παρόλο που η εξουσιοδότηση αυτή αφορούσε τη ρύθμιση ζητημάτων περιβαλλοντικού χαρακτήρα. Αναφέρεται, ειδικότερα, η Σ.τ.Ε. Ολομ. 1101/2002 (δημ. σε ΕΔΔΔΔ 2002, σ. 767 με παρατηρήσεις Απ. Παπακωνσταντίνου), με την οποία κρίθηκε ότι η προβλεπόμενη στο άρθρο 2 παρ. 2 εδ. α' περιπτ. γ' του ν. 2730/1999 νομοθετική εξουσιοδότηση προς τον Υπουργό ΠΕΧΩΔΕ για τον καθορισμό όρων και περιορισμών δόμησης για την κατασκευή και επέκταση αθλητικών εγκαταστάσεων ενόψει των Ολυμπιακών Αγώνων του 2004 δεν αντίκειται στο άρθρο 43 παρ. 2 Συντ., εφόσον η ανωτέρω εξουσιοδότηση αναφέρεται σε «ειδικότερο» κατά τη συνταγματική αυτή διάταξη θέμα, είναι δε ειδική και ορισμένη. Η ρωγμή, ωστόσο, αυτή που επέφερε η προαναφερόμενη δικαστική απόφαση στο σχετικό νομολογιακό οικοδόμημα του Δικαστηρίου θα μπορούσε, ίσως, να αποδοθεί στο γεγονός ότι το Σ.τ.Ε. έλαβε υπόψη στην περίπτωση αυτή το δημόσιο συμφέρον που ανακύπτει από τη διοργάνωση των Αγώνων αυτών στην Ελλάδα. Βλ. Απ. Παπακωνσταντίνου, παρατηρήσεις στη Σ.τ.Ε. Ολομ. 1101/2002, ΕΔΔΔΔ 2002, σ. 779. Έτσι ήδη και ο Απ. Γέροντας, Η συνταγματική

προστασία της ιδιοκτησίας και αναγκαστική απαλλοτρίωση, 2003, σ. 82-83.

[13] Για τα σχετικά με τη νομοθετική εξουσιοδότηση ζητήματα βλ., αντί άλλων, *Γ. Παπαδημητρίου*, Οι θεσμικές εγγυήσεις για την άσκηση της κανονιστικής αρμοδιότητας και η αρχή του κράτους δικαίου, ανάπτυπο από Νόμος, Αφιέρωμα στον Ν. Παπαντωνίου, 1996, σ. 581 επ.

[14] Περίληψη της απόφασης αυτής δημοσιεύεται στην παρούσα ιστοσελίδα, με Σχόλιο *Απ. Παπακωνσταντίνου* (Αύγουστος 2003).

[15] Βλ. γενικότερα *Απ. Παπακωνσταντίνου*, Η προστασία των θαλάσσιων και παράκτιων περιοχών στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, σε: www.nomosphysics.org.gr (Ιούλιος 2003).

[16] Περίληψη της απόφασης αυτής δημοσιεύεται στην παρούσα ιστοσελίδα (Αύγουστος 2003).

[17] Περίληψη του ενλόγου Π.Ε. δημοσιεύεται στην παρούσα ιστοσελίδα, με Σχόλιο *Απ. Παπακωνσταντίνου* (Σεπτέμβριος 2003).

[18] Για το δικαίωμα αυτό βλ. ιδίως τη μονογραφία του *Π. Λαζαράτου*, Το δικαίωμα ακροάσεως στη διοικητική διαδικασία, 1992. Επίσης βλ. *Ε. Βενιζέλου*, Το γενικό συμφέρον και οι περιορισμοί των συνταγματικών δικαιωμάτων, ό.π., σ. 139 επ., *Γ. Βιτάλη*, Η ακρόαση του ελεγχόμενου, σε Τ.Τ. του Ελεγκτικού Συνεδρίου, 1984, σ. 125 επ., *Π. Δαγτόγλου*, Η αρχή της προηγούμενης ακροάσεως του ενδιαφερομένου, ΝοΒ 1979, σ. 1556 επ., *του ιδίου*, Συνταγματικό Δίκαιο. Ατομικά δικαιώματα, τ. Β΄, 1991, σ. 1187 επ., *Κ. Κουνίδα*, Το δικαίωμα ακροάσεως του φορολογουμένου, ΝοΒ 1979, σ. 1692 επ., *Β. Καράκωστα*, Για το συνταγματικό δικαίωμα της προηγούμενης ακροάσεως, 1983, *Π. Λαζαράτου*, Το δικαίωμα προηγούμενης ακροάσεως του άρθρου 20 παρ. 2 Συντ. κατά την έκδοση διοικητικών πράξεων με τη βοήθεια ηλεκτρονικών υπολογιστών, ΝοΒ 1990, σ. 427 επ., *Γ. Μητσόπουλου/Κ. Κεραμέα/Επ. Σπηλιωτόπουλου*, Γνωμοδότηση, ΝοΒ 1980, σ. 1009 επ., *Κ. Μπέη*, Ο άκυρος περιορισμός του δικαιώματος της ακροάσεως στο σχέδιο του Συντάγματος, Δ 1975, σ. 3 επ., *Π. Μπερνίτσα*, Το δικαίωμα ακροάσεως, ΕΕΝ 1987, σ. 228 επ., *Β. Ρώτη*, Η περιπέτεια του άρθρου 20 παρ. 2 του Συντάγματος, σε: Οι συνταγματικές ελευθερίες στην πράξη, 1986, σ. 335 επ., *Γ. Παπαδημητρίου*, Η ελευθερία της αποδημίας. Συμβολή στην ερμηνεία του άρθρου 5 παρ. 4 του Συντάγματος, 1976, σ. 77-78, *Απ. Παπακωνσταντίνου*, Το δικαίωμα προηγούμενης διοικητικής ακρόασης, (Παρατηρήσεις στη ΣτΕ 315/2002), ΕΔΔΔΔ 2002, σ. 502-535, *του ιδίου*, Παρατηρήσεις στη Σ.τ.Ε. 1710/2000, ΕΔΔΔΔ 2001, σ. 76 επ., *Π. Παραρά*, Σύνταγμα και Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, 2001, σ. 124 επ., *Ν. Σακελλαρίου*, Το δικαίωμα ακροάσεως και η πολιτική ουδετερότητα των δημοσίων υπαλλήλων, ΤοΣ 1994, σ. 346

επ., 352 επ., *Ι. Σαρμά*, Η συνταγματική και διοικητική νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, 1994, σ. 615 επ., *Κ. Σπανού*, Το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης κατά το άρθρο 20 παρ. 2 του Συντάγματος, Διοικητική Μεταρρύθμιση 1982, σ. 54 επ., *Επ. Σπηλιωτόπουλου/Π. Παυλόπουλου*, Προϋποθέσεις νόμιμης άσκησης του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης του διοικουμένου, γνμδ, ΝοΒ 1988, σ. 335 επ., *Επ. Σπηλιωτόπουλου*, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, 2001, σ. 169 επ., *Μ. Στασινόπουλου*, Η ακρόασις του ενδιαφερομένου εν τη διοικητική διαδικασία, 1966, *του ιδίου*, Το δικαίωμα υπερασπίσεως των πολιτών κατά το άρθρο 20 του Συντάγματος, ΕΔΔΔ 1988, σ. 5 επ., *Αικ. Στασινοπούλου*, Η συνταγματική προστασία του δικαιώματος ακρόασης του διοικουμένου, ΕΔΔΔ 1976, σ. 165 επ., *Α. Τσούτσου*, Η ακρόασις του ενδιαφερομένου εν τη διοικητική διαδικασία, σε: Τ.Τ. Ηλ. Κυριακόπουλου, τ. Α΄, 1969, σ. 355 επ., *Κ.Μ. Χαλαζωνίτη*, Η προηγούμενη ακρόασις των ενδιαφερομένων εις τον νόμον περί ανωνύμων εταιριών, σε: Αφιέρωμα στον Αλέξανδρο Τσιριντάνη, 1980, σ. 603 επ., *Κ. Χιώλου*, Η συνταγματική αρχή της προηγούμενης ακρόασης προ της λήψεως δυσμενών διοικητικών μέτρων, Αρμενόπουλος, τ. 42, σ. 191 επ., *του ιδίου*, Το ατομικό δικαίωμα παροχής έννομης προστασίας, ΕΔΔΔ, τ. 2/2002, σ. 247 επ., *Χ. Χρυσανθάκη*, Η σχέση κράτους ? πολίτη: μια ασύμπτωτη σχέση;, 1996, σ. 15 επ., *Κ. Χρυσόγονου*, Ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα, 1998, σ. 370 επ., *P. Pavlopoulos*, La garantie constitutionnelle du principe «Audi alteram partem dans l'ordre juridique grec», RHDI 1978, σ. 47 επ., *M. Stassinopoulos*, Le droit de la defense devant les autorites administratives, 1976, *K.M. Halazonitis*, Le droit de la defense devant l'administration en droit hellenique, RHDI 1984, σ. 255 επ.

[19] Βλ. ιδίως τα νομολογιακά παραδείγματα που αναφέρονται σε *Απ. Παπακωνσταντίνου*, Το δικαίωμα προηγούμενης διοικητικής ακρόασης, ό.π., σ. 517 επ.

[20] Όμοια κρίνει, εξάλλου, η προγενέστερη Σ.τ.Ε. 1513/2003, η οποία δημοσιεύεται σε ΕΔΔΔ, τ. 3/2003, σ. 593, με Παρατηρήσεις *Απ. Παπακωνσταντίνου*.

[21] Εντύπωση, πάντως, προκαλεί το γεγονός ότι η εξεταζόμενη δικαστική απόφαση αναφέρεται όχι σε δικαίωμα αλλά σε «αρχή» της προηγούμενης ακρόασης. Η διάκριση αυτή συνδέεται, καταρχάς, με το ζήτημα της «αντικειμενικοποίησης» των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Ανεξάρτητα από αυτό, ωστόσο, στη συγκεκριμένη περίπτωση είναι σαφώς ορθότερη η αναφορά σε «δικαίωμα» και όχι σε «αρχή», αφού το κρίσιμο ζήτημα ήταν η παραβίαση ή μη του δικαιώματος που κατοχυρώνεται με τη διάταξη του άρθρου 20 παρ. 2 Συντ. και όχι η κρίση περί της συμφωνίας του επίμαχου διοικητικού μέτρου με τη δικαιοκή αρχή που απορρέει από το δικαίωμα αυτό.

[22] Δημ. σε ΕΔΔΔ 2001, σ. 103 επ., με Παρατηρήσεις *Απ. Παπακωνσταντίνου*.

[23] Όμοια κρίνει, εξάλλου, και η Σ.τ.Ε. 1501/2001.

[24] Βλ. Σ.τ.Ε. 1165/2002, 2569/1999 κ.ά.

[25] Βλ. Σ.τ.Ε. 1316/2000, 2126/2000.

[26] Βλ. Σ.τ.Ε. 2257/2002, 1573/2002.

[27] Πρβλ. Κ. Μενουδάκου, Η αναθεώρηση του Συντάγματος και η βιώσιμη ανάπτυξη, σε: Γ. Παπαδημητρίου (επιμ.), Το άρθρο 24 του Συντάγματος μετά την αναθεώρησή του, 2002, σ. 42, όπου ο συγγραφέας αναφερόμενος στη συναφή νομολογία του Σ.τ.Ε. κάνει λόγο για «υποχρέωση κήρυξης ως αναδασωτέων των δασών και των δασικών εκτάσεων σε περίπτωση καταστροφής της δασικής βλάστησης για οποιοδήποτε λόγο».

[28] Χαρακτηριστική είναι εν προκειμένω η απόφαση της 10ης Απριλίου 2003, επί της υποθέσεως Παπασταύρος κ.ά. κατά Ελλάδος. Σύμφωνα, ειδικότερα, με την απόφαση αυτή: «*The Court takes note of the Government's arguments that the protection of forests is guaranteed without any time-limit and is not obstructed by any illegal destruction or deforestation. Moreover, the declaration of an area as an area to be reforested and the prohibition of any use that would obstruct reforestation is not left to the discretion of the Administration but is mandatory and the Council of State has scrupulously enforced these principles in order to safeguard the forest resources of the country. The Court also notes that the applicants contest that the prefect's decision to reforest in the present case was taken in the public interest, because the geology of the whole area is not appropriate for forestation. The Court notes that there exists plenty of conflicting evidence as to the character of the land in issue. As both parties point out, judicial and administrative decisions, experts valuations and various documents could be used in support of the position of each party. However, it is not for the Court to take position on such a technical matter. The Court notes that the prefect's decision of 10 October 1994 was based on the decision no. 108424/1934 of the Minister of Agriculture. In the Court's opinion the authorities would be at fault for ordering such a serious measure affecting the position of the applicants and of a certain number of other persons who claimed property rights on the wider area without a fresh reassessment of the situation as depicted in decision no. 108424/1934. However, the Council of State rejected the applicants' application on the sole ground that the prefect's decision was not an executory act since it simply confirmed the decision issued by the Minister of Agriculture in 1934. Such a manner to proceed in such a complex situation in which any administrative decision may weigh heavily on the properties of a great number of persons cannot be considered as respectful of the right enshrined in Article 1 of Protocol No. 1 and does not provide an adequate protection to those who bona fide possess or own property, as the applicants, in particular taking into account that there is no possibility of obtaining compensation under Greek law. The Court considers that the situation of which the applicants*

complain falls under the first sentence of the first paragraph of Article 1 of Protocol No. 1 and that there was no reasonable balance struck between the public interest and the requirements of the protection of the applicants' rights» (σκ. 36-38).