

ΣτΕ Ολ 1364-5/2021

Πρόεδρος: Μ. Σάρπ

Εισηγητής: Χ. Ντουχάνης

Δασικοί χάρτες (ά. 48 ν. 4685/2020 και σχετική ΥΑ)

Με τις 1364 και 1365/2021 αποφάσεις της μείζονος Ολομελείας του Συμβουλίου της Επικρατείας κρίθηκε το ζήτημα της συνταγματικότητας του άρθρου 48 του ν. 4685/2020, σχετικά με τους υπό έγκριση δασικούς χάρτες όλης της Χώρας. Το βασικό στοιχείο του νέου συστήματος είναι ότι οι δασικοί χάρτες καταρτίζονται, όχι μόνο βάσει αεροφωτογραφιών, που απεικονίζουν διαχρονικά τη δασική βλάστηση κάθε περιοχής, αλλά και βάσει διοικητικών πράξεων, οι οποίες καθόριζαν άλλες χρήσεις για ορισμένες εκτάσεις κατά το παρελθόν, ιδίως, μάλιστα, προ του Συντάγματος του 1975. Δηλαδή, το νέο σύστημα συνοψίζεται, σε απλούστευση, στον εξής κανόνα: Δασικό είναι ό,τι καλύπτεται από δασική βλάστηση όχι μόνο σήμερα, αλλά και κατά το παρελθόν, αρκεί να μην έχει εκδοθεί διοικητική πράξη που να αλλάζει τη χρήση του, κατά βάση, πριν από το Σύνταγμα του 1975 και για όσο χρόνο συνεχίζεται η επιτραπείσα χρήση. Προέβλεψε, ειδικότερα, ο νόμος αυτός ότι παρόμοιες εκτάσεις, οι οποίες έχουν αφιερωθεί, λόγου χάρη, στη γεωργική χρήση πριν από το Σύνταγμα του 1975, αποσυνδέονται από τη δασική νομοθεσία, εφόσον εξακολουθούν να καλλιεργούνται, όχι μόνο από τους διαδόχους όσων είχαν αποκατασταθεί, αλλά και από τους διαδόχους των τότε ιδιοκτητών. Προέβλεψε επίσης ο νόμος ότι εξαιρούνται από τη δασική νομοθεσία και, άρα, δεν εμφανίζονται στους χάρτες ως δασικές, οι περιοχές όπου έχουν εγκατασταθεί βιομηχανικές εγκαταστάσεις, ακόμη και μετά το Σύνταγμα του 1975, μόνον, όμως, εφόσον η ίδρυσή τους έχει επιτραπεί βάσει διοικητικών πράξεων. Αντίστοιχες ρυθμίσεις περιέχει ο νόμος και για τις περιοχές που καταλαμβάνονται από εγκεκριμένα σχέδια πόλεων ή περιλαμβάνονται εντός οικισμών, τα όρια των οποίων έχουν καθορισθεί με διοικητικές πράξεις σύμφωνα με την ισχύουσα νομοθεσία, έστω και μετά την ισχύ του Συντάγματος του 1975. Το σύστημα επεκτείνεται και στις οικοδομικές άδειες. Και οι εκτάσεις που είναι αναγκαίες για την εφαρμογή τους εξαιρούνται από τη δασική νομοθεσία, υπό προϋποθέσεις, ακόμη και αν εκδόθηκαν μετά το 1975 (πριν, όμως, από το ν. 4030/2011).

Ο πυρήνας του συστήματος αυτού κρίθηκε σύμφωνος με το Σύνταγμα (άρθρα 24 παρ. 1 και 2 και 117 παρ. 3). Κρίθηκε, ειδικότερα, ότι η αποτύπωση των δασικών εκτάσεων στους δασικούς χάρτες πρέπει να είναι αξιόπιστη και να μην περιλαμβάνει εκτάσεις, επί των

οποίων δεν είναι νομικώς δυνατή η εφαρμογή της δασικής νομοθεσίας και δεν επιτρέπεται να κηρυχθούν ως αναδασωτέες για να ανακτήσουν τη χαμένη δασική τους βλάστηση, διότι η βλάστηση αυτή απομακρύνθηκε για κάποιο νόμιμο λόγο. Κατά το Δικαστήριο, η εμφάνιση τέτοιων εκτάσεων, (καλλιεργουμένων ή άλλων) ως δασικών, θα προκαλούσε σύγχυση ως προς το ποιός είναι, πράγματι, ο δασικός πλούτος της χώρας, και θα εμπόδιζε τη χάραξη αποτελεσματικής δημόσιας πολιτικής για τη σωτηρία των δασών που έχουν διασωθεί και την αναγέννηση όσων έχουν παρανόμως καταστραφεί ή αποτεφρωθεί (κατασκευή δασοτεχνικών έργων, διαχειριστικές μελέτες, συντήρηση δασών, καθορισμός σχεδίου και μέσων πυροπροστασίας κ.λπ.). Αλλά, κατά το Δικαστήριο, η εμφάνιση αυτών των εκτάσεων ως δασικών θα ναρκοθετούσε και την ανάπτυξη των γεωργικών δραστηριοτήτων, οι οποίες, ιστορικά, συνέβαλαν στη μεταπολεμική ανόρθωση της χώρας και στον επισιτισμό του πληθυσμού της, τα οποία είχε υπόψη του το Σύνταγμα και γι' αυτό, άλλωστε, επιτρέπει την κατ' εξαίρεση μεταβολή του προορισμού των δασών για γεωργικές χρήσεις. Πέραν, όμως, αυτών, η εξαίρεση των εκτάσεων που έχουν αποδοθεί σε άλλες χρήσεις με διοικητικές πράξεις, εξοπλισμένες με το τεκμήριο της νομιμότητας, αποσκοπεί και στην ασφάλεια δικαίου, η οποία δεν συμβιβάζεται με τη διαρκή αναμόχλευση εννόμων σχέσεων που έχουν διαμορφωθεί κατά το παρελθόν (π.χ. πολεοδόμηση δεκάδων Δήμων της Αττικής, οι οποίοι, πριν ενταχθούν σε σχέδιο είχαν, ίσως, δασικό χαρακτήρα και μη νομίμως εντάχθηκαν τότε). Σε κάθε περίπτωση, όπως έκρινε το Δικαστήριο, η ισορροπία μεταξύ προστασίας του περιβάλλοντος και ασφάλειας δικαίου διασφαλίζεται από την πρόβλεψη του νομοθέτη ότι η εξαίρεση από τη δασική νομοθεσία των εκτάσεων αυτών τίθεται υπό τη διαρκή αίρεση της συνέχισης της χρήσης που επέτρεψε η διοικητική πράξη (π.χ. γεωργική), αφού, αν η χρήση αυτή εγκαταλειφθεί, η έκταση υπάγεται και πάλι στη δασική νομοθεσία.

Το Δικαστήριο, παρά ταύτα, ακύρωσε δύο διατάξεις της υπουργικής απόφασης που είχε προσβληθεί. Πρώτον, ακύρωσε, ως αντίθετες με το Σύνταγμα, τις διατάξεις που εξαιρούσαν από τη δασική νομοθεσία εκτάσεις για τις οποίες είχαν εκδοθεί οικοδομικές άδειες, στην περίπτωση που αυτές δεν έχουν ακόμη υλοποιηθεί. Κρίθηκε, ειδικότερα, ότι η εφαρμογή της διάταξης αυτής θα επέτρεπε την εκχέρσωση δασικών εκτάσεων, για πρώτη φορά σήμερα, με σκοπό την ανέγερση κτιρίων, γεγονός αντίθετο με την ήδη ισχύουσα συνταγματική προστασία των δασών. Δεύτερον, ακύρωσε την εξαίρεση από τη δασική νομοθεσία περιοχών εντός οικισμών, που είχαν οριοθετηθεί με απρόσφορες ρυθμίσεις ή διοικητικές εγκυκλίους και όχι σύμφωνα με την πάγια σχετική νομοθεσία.

Οι αποφάσεις δεν ήταν ομόφωνες. Οκτώ σύμβουλοι διατύπωσαν τη γνώμη ότι, ειδικώς ως προς τις οικοδομικές άδειες, η εξαίρεση από τη δασική νομοθεσία δεν έπρεπε να επεκταθεί, όπως προέβλεπε ο νόμος, και σε άδειες που εκδόθηκαν μετά την ισχύ του Συντάγματος του 1975 (μέχρι την ισχύ του ν. 4030/2011), κατά παράβαση της συνταγματικής νομιμότητας. Οι σχετικές εκτάσεις έπρεπε, κατά τη γνώμη των οκτώ αυτών συμβούλων, να απεικονίζονται στους χάρτες ως δασικές, παρά το τεκμήριο νομιμότητας των οικοδομικών αδειών. Προς την αντίθετη κατεύθυνση, άλλοι οκτώ σύμβουλοι διατύπωσαν τη γνώμη ότι η εξαίρεση από τη δασική νομοθεσία έπρεπε να καταλαμβάνει και τις οικοδομικές άδειες που δεν έχουν υλοποιηθεί. Τούτο, διότι η μη υλοποίησή τους οφείλεται στη δυσμενή οικονομική συγκυρία της περασμένης δεκαετίας, η οποία ανάγκασε το νομοθέτη να παρατείνει συνεχώς την ισχύ των οικοδομικών αδειών, οι δε ενδιαφερόμενοι, που εκμεταλλεύθηκαν καλόπιστα τις παρατάσεις αυτές και ανέβαλαν την ανέγερση των οικοδομών τους, δεν μπορούν πλέον να τις κατασκευάσουν και θίγονται υπέρμετρα κατά παράβαση της ασφάλειας δικαίου. Δύο σύμβουλοι θεώρησαν ότι έπρεπε να μην εξαιρεθούν από τη δασική νομοθεσία ούτε οι οικισμοί που είχαν οριοθετηθεί με τις πάγιες διατάξεις, αλλά από αναρμόδια όργανα. Τέλος, μία σύμβουλος διαφώνησε καθ' ολοκληρία με το σύστημα κατάρτισης των δασικών χαρτών, που προβλέπει αποτύπωση των διοικητικών πράξεων στους δασικούς χάρτες και την εξαίρεση από τη δασική νομοθεσία των εκτάσεων, στις οποίες αφορούν. Υποστήριξε, ειδικότερα, ότι οι πράξεις αυτές είχαν εκδοθεί από όργανα της αγροτικής νομοθεσίας, τα οποία δεν διέθεταν την εξουκείωση των δασικών οργάνων με τη δασική νομοθεσία και ότι, κατά συνέπεια, οι πράξεις αυτές είναι απρόσφορες για την κατάρτιση των δασικών χαρτών. Κατά τη γνώμη αυτή, η υιοθέτηση αυτού του συστήματος υποβαθμίζει την προστασία των δασών και, μάλιστα, χωρίς αποχρώντα λόγο, αφού οι ωφελούμενοι από τις διοικητικές πράξεις δεν εμποδίζονται να συνεχίσουν τις δραστηριότητες που έχουν επιτραπεί από αυτές (π.χ. γεωργικές), χωρίς, όμως, αυτό να σημαίνει ότι οι σχετικές εκτάσεις πρέπει να εμφανίζονται ως μη δασικές και στους δασικούς χάρτες, ενώ, κατά τα λοιπά, η εκ νέου ανάρτηση και κύρωση των δασικών χαρτών απομακρύνει χρονικά, μη νομίμως, την ολοκλήρωση του Δασολογίου.

Τέλος, το Δικαστήριο ομοφώνως επιβεβαίωσε την ισχύουσα νομολογία του περί χρονικής προτεραιότητας του Δασολογίου έναντι του Κτηματολογίου, υπό την έννοια ότι η κτηματογράφηση πρέπει να στηρίζεται σε αξιόπιστους δασικούς χάρτες, ώστε το Δημόσιο να μπορεί αποτελεσματικά να αποκρούσει κακόπιστες διεκδικήσεις από τρίτους ιδιοκτησιακών δικαιωμάτων του επί δασικών εκτάσεων.