

ΣΤΕ 3798/2011**[Αναγκαία η ενδικοφανής διαδικασία χαρακτηρισμού έκτασης κατά το δασικό νόμο, εφόσον παρήλθε μεγάλο χρονικό διάστημα από την έκδοση σχετικού «πληροφοριακού» εγγράφου του Δασάρχη]**

Πρόεδρος: Κ. Μενουδάκος
Εισηγητής: Όλ. Παπαδοπούλου
Δικηγόροι: Αγγ. Καλύβας

Η πολεοδομική αρχή νομίμως αρνήθηκε την χορήγηση της επίμαχης οικοδομικής αδειας με βάση την προσκομισθείσα, έτους 1980, πράξη του αρμόδιου Δασάρχη, εφόσον από τον χρόνο έκδοσης της πράξης αυτής μέχρι την ημερομηνία υποβολής του σχετικού αιτήματος στο Πολεοδομικό Γραφείο Καπανδριτίου, είχε παρέλθει χρονικό διάστημα μεγαλύτερο των είκοσι ετών, με συνέπεια να καθίσταται αβέβαιο εάν, ως προς τον δασικό ή μη χαρακτήρα του επίμαχου εκτός σχεδίου ακινήτου, εξακολουθεί να διατηρείται η πραγματική κατάσταση που διαπιστώθηκε κατά το χρόνο έκδοσης της ως άνω πράξης του Δασάρχη.

Βασικές σκέψεις

1. Επειδή, με την κρινόμενη έφεση ζητείται, παραδεκτώς, η εξαφάνιση της υπ' αριθμ. 2422/2004 αποφάσεως του Διοικητικού Εφετείου Αθηνών, με την οποία απορρίφθηκε αίτηση ακυρώσεως των αιτουσών κατά της αρνήσεως του Πολεοδομικού Γραφείου Καπανδριτίου να τους χορηγήσει οικοδομική άδεια για την περιφραξη γηπέδου, κειμένου σε περιοχή εκτός σχεδίου, στην Άνοιξη Αττικής.

2. Επειδή, στον ν. 998/1979 (Α' 289) προβλέπεται η χαρτογράφηση των δασών και των δασικών εκτάσεων και η σύνταξη δασικού χάρτη, ο οποίος, μετά την τήρηση ορισμένης διαδικασίας, κυρώνεται με απόφαση του Υπουργού Γεωργίας (άρθρο 12), καθώς και η τήρηση γενικού δασολογίου στην Κεντρική Δασική Υπηρεσία και τοπικού δασολογίου σε κάθε Δασαρχείο, όπου καταχωρίζονται τα δάση και οι δασικές εκτάσεις που αποτυπώνονται στους δασικούς χάρτες (άρθρο 13). Περαιτέρω, στο άρθρο 14 του νόμου αυτού ορίζονται τα εξής: «1. Εάν δεν έχει καταρτισθεί εισέτι δασολόγιο, ο χαρακτηρισμός περιοχής τινός ή τμήματος της επιφανείας της γης ως δάσους ή δασικής εκτάσεως και ο καθορισμός των ορίων τούτων δια την εφαρμογήν των διατάξεων του παρόντος νόμου, ως και ο προσδιορισμός της κατηγορίας εις ην ανήκει το δάσος ή η δασική έκτασις κατά τας εν άρθρω 4 διακρίσεις, ενεργείται κατ' αίτησιν οιοσδήποτε έχοντος έννομο συμφέρον ή και αυτεπαγγέλτως διά πράξεως του κατά τόπον αρμοδίου δασάρχου. 2. Η κατά την προηγουμένην παράγραφον πράξις, ερειδομένη επί σχετικής εισηγήσεως αρμοδίου δασολόγου και των τυχόν υφισταμένων στοιχείων φωτογραφήσεως και χαρτογραφήσεως της περιοχής ή παντός ετέρου σχετικού στοιχείου, δέον να είναι προσηκόντως ητιολογημένη δι' αναφοράς εις την μορφολογίαν του εδάφους, το είδος, την σύνθεσιν, την έκτασιν της βλαστήσεως και τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά αυτής, τας τυχόν επελθούσας προσφάτους αλλοιώσεις ή καταστροφάς, ως και εις παν έτερον χρήσιμον στοιχείον προς χαρακτηρισμόν της εκτάσεως. Η πράξις αύτη κοινοποιείται εις τον υποβαλόντα την σχετικήν αίτησιν ιδιώτην ή νομικόν πρόσωπον ή δημοσίαν υπηρεσίαν, αποστέλλεται δε εις τον οικείον δήμον ή κοινότητα και εκτίθεται επί ένα μήνα μερίμνη του δημάρχου ή του προέδρου της κοινότητος εις το δημοτικόν ή κοινοτικόν κατάστημα. Ανακοίνωσις περί της συντάξεως της ως άνω πράξεως και της αποστολής αυτής εις τον οικείον δήμον ή κοινότητα μετά περιλήψεως του περιεχομένου της δημοσιεύεται εις δύο τουλάχιστον τοπικάς εφημερίδας ή εις μίαν τοπικήν και μίαν εφημερίδα των Αθηνών ή της Θεσσαλονίκης. 3. Κατά της πράξεως του δασάρχου περί ης αι προηγούμεναι παράγραφοι, επιτρέπονται αντιρρήσεις του νομάρχου, ως και παντός έχοντος έννομον συμφέρον φυσικού ή νομικού προσώπου, εντός δύο μηνών από της κατά τα ανωτέρω προς αυτό κοινοποιήσεως, ή, εφόσον δεν συντρέχει περίπτωσις κοινοποιήσεως, από της τελευταίας των κατά την προηγουμένην παράγραφον δημοσιεύσεων, ενώπιον της κατά το άρθρο 10 παρ. 3 επιτροπής του νομού, εις ον ευρίσκεται η υπό αμφισβήτησιν έκτασις ή το μεγαλύτερον τμήμα αυτής. Η επιτροπή ως και η δευτεροβάθμιος τοιαύτη, λαμβάνουσα υπ' όψιν τον σχετικόν φάκελον και τας προτάσεις του ενδιαφερομένου ως άνω ιδιώτου, νομικού προσώπου ή δημοσίας υπηρεσίας, δυναμένη δε και να διενεργήσει αυτοψίαν προς μόρφωσιν ασφαλεστέρας γνώμης περί της υφισταμένης εν τη περιοχή

καταστάσεως, αποφαινεται ητιολογημένως εντός τριμήνου προθεσμίας από της υποβολής των αντιρρήσεων. 4. Αι κατά την προηγουμένην παράγραφον αποφάσεις των επιτροπών, δί'ων χαρακτηρίζονται περιοχαί τινες ή τμήματα αυτών ως δάση ή δασικά εκτάσεις, λαμβάνονται υποχρεωτικώς υπ' όψιν κατά την μεταγενεστέραν χαρτογράφησιν και την σύνταξιν του δασολογίου της περιοχής ή κατά την συμπλήρωσιν αυτού, συμφώνως προς τα εν άρθροις 12 και 13 οριζόμενα».

3. Επειδή, οι προαναφερθείσες διατάξεις του άρθρου 14 του ν. 998/1979 θεσπίζουν προσωρινά, μέχρι την έγκριση του δασικού χάρτη, ειδική ενδικοφανή διαδικασία για τον χαρακτηρισμό μιας εκτάσεως ως δασικής ή μη, με σκοπό την επίλυση του σχετικού ζητήματος κατά τρόπο δεσμευτικό, τόσο για την Διοίκηση όσο και για τους ενδιαφερομένους ιδιώτες. Οι κρίσεις των προβλεπομένων στις ανωτέρω διατάξεις οργάνων, κατά την άσκηση της αρμοδιότητάς τους σε οποιοδήποτε στάδιο της διαδικασίας, πρέπει, εν όψει των συνεπειών του χαρακτηρισμού, να είναι προσηκόντως αιτιολογημένες, από πλευράς, ιδίως, της μορφολογίας του εδάφους, του είδους, της συνθέσεως, της πυκνότητας και των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών της βλαστήσεως, η αιτιολογία δε αυτή μπορεί να προκύπτει και από τα λοιπά στοιχεία του φακέλου. Από τις διατάξεις εξ άλλου αυτές, ερμηνευόμενες σε συνδυασμό με τις συνταγματικές διατάξεις περί προστασίας των δασών (άρθρα 24 παρ. 1 και 117 παρ. 3), συνάγονται τα ακόλουθα: Η διαδικασία χαρακτηρισμού κινείται είτε αυτεπαγγέλτως από τον αρμόδιο δασάρχη είτε ύστερα από αίτηση του ενδιαφερόμενου ιδιώτη είτε ύστερα από παραπομπή του ζητήματος από δημόσια αρχή. Σε κάθε περίπτωση, όμως, ο δασάρχης υποχρεούται να ακολουθήσει τη διαδικασία του νόμου και δεν έχει την ευχέρεια να διατυπώσει απλώς προσωπική αντίληψη πληροφοριακού χαρακτήρα. Ο δασάρχης οφείλει, δηλαδή, να εκδώσει προσηκόντως αιτιολογημένη απόφαση σύμφωνα με τα κριτήρια του νόμου, περαιτέρω δε υποχρεούται να κοινοποιήσει την απόφασή του στον ιδιώτη ή στη δημόσια αρχή που υπέβαλε τη σχετική αίτηση και να τηρήσει τις διατυπώσεις δημοσιότητας που προβλέπονται στο νόμο. Η απόφασή του αυτή, ήδη από την έκδοσή της και την αποστολή της στον ενδιαφερόμενο ιδιώτη ή τον οικείο οργανισμό τοπικής αυτοδιοικήσεως, είναι δεσμευτική για το δασάρχη. Δηλαδή, δεν δικαιούται πλέον ο δασάρχης να επανέλθει στην υπόθεση και να ανακαλέσει ή να τροποποιήσει, ακόμη και για τυπικούς λόγους, την απόφασή του, η οποία στο εξής υπόκειται σε ακύρωση ή μεταρρύθμιση μόνο από τις αρμόδιες επιτροπές κατά τη θεσπιζόμενη από το νόμο ενδικοφανή διαδικασία. Οι έννομες όμως συνέπειες της ανωτέρω αποφάσεως ως προς τους τρίτους αναπτύσσονται, σε σχέση με το χαρακτηρισμό ορισμένης εκτάσεως ως δασικής ή μη, μόνο εφόσον και αφότου τηρηθούν όλες οι διατυπώσεις δημοσιότητας, οπότε γίνεται ευρύτερα γνωστή η απόφαση του δασάρχη και καθίσταται δυνατή η αμφισβήτησή της ενώπιον των αρμοδίων Επιτροπών (ΣΕ 2756/1994 Ολομ). Περαιτέρω, από τις ίδιες ως άνω διατάξεις, οι οποίες, όπως προεκτέθηκε, θεσπίζουν διαδικασία για την έγκυρη διαπίστωση ότι ορισμένη έκταση αποτελεί ή όχι δασικό οικοσύστημα, μετά από εξέταση της μορφολογίας του εδάφους, του είδους, της συνθέσεως και της πυκνότητας της φυομένης βλαστήσεως, των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών της εκτάσεως, των τυχόν επελθουσών αλλοιώσεων ή καταστροφών της βλαστήσεως, καθώς και κάθε άλλου χρήσιμου για τον χαρακτηρισμό της εκτάσεως στοιχείου, μετά δηλαδή από εξέταση της κρίσιμης για τον χαρακτηρισμό πραγματικής καταστάσεως, συνάγεται ότι η τήρηση των διατυπώσεων δημοσιότητας που προβλέπονται στο νόμο πρέπει να λαμβάνει χώρα επικαίρως, εντός ευλόγου χρόνου από την έκδοση των πράξεων με τις οποίες τα αρμόδια όργανα, ήτοι ο Δασάρχης και οι οικείες επιτροπές διαπιστώνουν εάν μια έκταση αποτελεί ή όχι, κατά τον χρόνο ασκήσεως της αρμοδιότητάς τους, δασικό οικοσύστημα. Μετά δε την ολοκλήρωση, κατά τα ανωτέρω, των διατυπώσεων δημοσιότητας, η πράξη χαρακτηρισμού ορισμένης εκτάσεως ως μη δασικής δύναται να χρησιμοποιηθεί ενώπιον άλλης δημόσιας αρχής, π.χ. της πολεοδομικής προκειμένου περί χορηγήσεως οικοδομικής αδειας, όπου ανακύπτει, ως προκριματικό, το ζήτημα του χαρακτήρα της εκτάσεως, μόνον όμως εάν είναι πρόσφατη, διότι άλλως, εάν δηλαδή έχει μεσολαβήσει μακρό χρονικό διάστημα από την έκδοση της πράξεως και την τήρηση των διατυπώσεων δημοσιότητας, η πραγματική κατάσταση ενδέχεται να έχει μεταβληθεί, με την αύξηση του ποσοστού δασοκαλύψεως ορισμένης εκτάσεως ή με την ανάπτυξη δασικής βλαστήσεως σε έκταση η οποία είχε στο παρελθόν μη δασικό χαρακτήρα, και η έκταση να έχει αποκτήσει δασική μορφή επιγενομένως, μετά δηλαδή από τον χαρακτηρισμό της ως μη δασικής. Συνεπώς, σε περίπτωση που έχει παρέλθει μεγάλο χρονικό διάστημα από την έκδοση της πράξεως με την οποία ορισμένη έκταση χαρακτηρίσθηκε ως μη δασική, ο ενδιαφερόμενος να χρησιμοποιήσει την πράξη ενώπιον άλλης δημόσιας αρχής για την έκδοση αδειας, συνεπαγόμενης επέμβαση στην έκταση αυτή, δύναται να ζητήσει την έκδοση νέας πράξεως χαρακτηρισμού κατά τις διατάξεις του άρθρου 14 του ν. 998/1979. Η επάνοδος δε του δασάρχη, στην περίπτωση αυτή, δεν αποτελεί ανεπίτρεπτη ανάκληση ή τροποποίηση της

προγενέστερης πράξεώς του, εφόσον η διαπίστωση για τον δασικό ή μη χαρακτήρα της εκτάσεως δεν γίνεται με βάση τα πραγματικά δεδομένα του χρόνου εκδόσεως της προγενέστερης πράξεως χαρακτηρισμού, αλλά με βάση την υφιστάμενη κατά τον χρόνο υποβολής του νέου αιτήματος πραγματική κατάσταση.

4. Επειδή, εν προκειμένω, από τα στοιχεία του φακέλου προκύπτουν τα εξής: Κατόπιν υποβολής σχετικού αιτήματος από ιδιώτη ενδιαφερόμενο, εκδόθηκε η 4697/28.6.1980 πράξη του Δασάρχη Πεντέλης, η οποία είχε ως αντικείμενο τον «χαρακτηρισμό εκτάσεως». Κατά τα αναγραφόμενα στην πράξη αυτή, «όπως διαπιστώθηκε από αυτοψία που ενήργησε αρμόδιος δασικός υπάλληλος» σε έκταση εμβαδού 1.000,08 τ.μ., κείμενη στη θέση «Φασιδέρη» στην περιοχή της Ανοιξης, η εν λόγω έκταση «δεν αποτελεί δάσος-δασική έκταση κατά την έννοια των διατάξεων του άρθρου 3 του ν. 998/1979 ... ούτε έχει κηρυχθεί αναδασωτέα και σήμερα είναι χέρσος αγροτική έκταση». Το Πολεοδομικό Γραφείο Καπανδριτίου, με το 933/98/12.2.1998 έγγραφό του, ζήτησε από τη Διεύθυνση Δασών Ανατολικής Αττικής να του γνωστοποιήσει εάν είναι ισχυρή η ανωτέρω πράξη του Δασάρχη Πεντέλης, η Διεύθυνση Δασών δε, με το 440/17.2.1998 έγγραφό της, απάντησε ότι τα «πληροφοριακά έγγραφα» που έχουν εκδοθεί από τα Δασαρχεία, προκειμένου να χρησιμοποιηθούν για την έκδοση οικοδομικών αδειών, πρέπει να υποβληθούν στις προβλεπόμενες στο άρθρο 14 του ν. 998/1979 διατυπώσεις δημοσιότητας. Ακολουθώντας, όπως βεβαιώνεται στο 4028/21.1.2002 έγγραφο του Προέδρου της Κοινότητας Άνοιξης, η προαναφερθείσα 4697/28.6.1980 πράξη του Δασάρχη Πεντέλης αναρτήθηκε στο πίνακα ανακοινώσεων της Κοινότητας επί ένα μήνα και συγκεκριμένα από 18.12.2001 μέχρι 21.1.2002, ανακοίνωση δε περί της εκδόσεως της πράξεως αυτής και περί της αναρτήσεώς της στο κοινοτικό κατάστημα δημοσιεύθηκε στις εφημερίδες «Ναυτεμπορική» της 12.12.2001 και «Εστία» της 13.12.2001. Με αίτησή τους που κατατέθηκε την 21.3.2002 στο Πολεοδομικό Γραφείο Καπανδριτίου, οι εκκαλούσες ζήτησαν τη χορήγηση οικοδομικής αδείας για την ανέγερση περιφράξεως στο ανωτέρω ακίνητο, ευρισκόμενο σε εκτός σχεδίου περιοχή στη θέση «Φασιδέρη», συνυπέβαλαν δε τη σχετική 4697/28.6.1980 πράξη του Δασάρχη και τα στοιχεία για τη δημοσιοποίηση της πράξεως αυτής, ήτοι τις ανακοινώσεις που δημοσιεύθηκαν στις ως άνω δύο εφημερίδες και την βεβαίωση περί της αναρτήσεως της πράξεως στο οικείο κοινοτικό κατάστημα. Το αίτημα αυτό δεν ικανοποιήθηκε, με την αιτιολογία ότι έπρεπε να προσκομισθεί βεβαίωση του αρμόδιου Δασαρχείου για τον δασικό ή μη χαρακτήρα του εν λόγω ακινήτου (βλ. το 10565/03/12.1.2004 έγγραφο του Πολεοδομικού Γραφείου Καπανδριτίου προς το Διοικητικό Εφετείο Αθηνών). Κατά της αρνήσεως της οικείας πολεοδομικής αρχής να τους χορηγήσει την αιτηθείσα οικοδομική άδεια οι εκκαλούσες άσκησαν αίτηση ακυρώσεως ενώπιον του Διοικητικού Εφετείου, η αίτηση δε αυτή απορρίφθηκε με την εκκαλουμένη απόφαση. Το δικάσαν δικαστήριο έκρινε, ειδικότερα, ότι νομίμως ζητήθηκε από την πολεοδομική αρχή η υποβολή πρόσφατης πράξεως χαρακτηρισμού, καθόσον μεταξύ του χρόνου εκδόσεως της 4697/28.6.1980 πράξεως του Δασάρχη Πεντέλης και του χρόνου τηρήσεως των διατυπώσεων δημοσιότητάς της παρήλθε χρονικό διάστημα μεγαλύτερο των είκοσι ετών, με συνέπεια να καθίσταται αβέβαιο εάν η πραγματική κατάσταση που διαπιστώθηκε κατά το χρόνο εκδόσεως της πράξεως αυτής, εξακολουθούσε να ισχύει κατά τον χρόνο τηρήσεως των σχετικών διατυπώσεων δημοσιότητας.

5. Επειδή, ενόψει όσων έγιναν δεκτά ανωτέρω, στη σκέψη 4, η αρμόδια πολεοδομική αρχή νομίμως αρνήθηκε την χορήγηση της επίμαχης οικοδομικής αδείας με βάση την προσκομισθείσα από τις εκκαλούσες 4697/28.6.1980 πράξη του Δασάρχη Πεντέλης, εφόσον από τον χρόνο εκδόσεως της πράξεως αυτής μέχρι την 21.3.2002, ημερομηνία υποβολής του σχετικού αιτήματος στο Πολεοδομικό Γραφείο Καπανδριτίου, είχε παρέλθει χρονικό διάστημα μεγαλύτερο των είκοσι ετών, με συνέπεια να καθίσταται αβέβαιο εάν, ως προς τον δασικό ή μη χαρακτήρα του προαναφερθέντος εκτός σχεδίου ακινήτου, εξακολουθεί να διατηρείται η πραγματική κατάσταση που διαπιστώθηκε κατά το χρόνο εκδόσεως της ως άνω πράξεως του Δασάρχη. Ορθώς, επομένως, αν και με διαφορετική εν μέρει αιτιολογία, απορρίφθηκε με την εκκαλουμένη η ασκηθείσα αίτηση ακυρώσεως, η κρινόμενη δε έφεση, με την οποία προβάλλονται τα αντίθετα, πρέπει να απορριφθεί.