

Γν.ΝΣΚ 493/2011**(Τμήμα Β')****Συνεδρίαση της 7ης Νοεμβρίου 2011**

Σύνθεση : Προεδρεύων : Αλέξανδρος Καραγιάννης, Νομικός Σύμβουλος του Κράτους, αρχαιότερος των παρισταμένων Νομικών Συμβούλων του Τμήματος, λόγω κωλύματος του Προέδρου του Τμήματος Φωκίωνα Γεωργακόπουλου, Προέδρου του Ν.Σ.Κ.

Μέλη: Νικόλαος Μουδάτσος, Παναγιώτης Παναγιωτουνάκος, Γεώργιος Κανελλόπουλος, Ευγενία Βελωνη, Δημήτριος Χανής, Αφροδίτη Κουτουκη και Δημήτριος Αναστασόπουλος, Νομικοί Σύμβουλοι του Κράτους.

Εισηγητής : Κωνσταντίνος Βαρδακαστάνης, Πάρεδρος Ν.Σ.Κ.

Αριθμός Ερωτήματος: Το υπ' αριθ. 184791/5847/2010 έγγραφο ερώτημα της Υπουργού Περιβάλλοντος Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής.

Περίληψη Ερωτημάτων: Επί της εννοίας και της εκτάσεως εφαρμογής των παραγράφων 1, 3 και 4 του άρθρου 17 του ν. 3208/2003, όπως τα ειδικότερα ερωτήματα παρατίθενται κατωτέρω στην παράγραφο Ι της παρούσης.

Επί των ερωτημάτων αυτών το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Τμήμα Β') εγνωμοδότησε ως ακολούθως :

I. Κατ' αρχήν σημειωτέον ότι, στο έγγραφο της ερώτησης υπηρεσίας, αφού γίνεται μνεία του περιεχομένου των διατάξεων που ενδιαφέρουν, τίθενται τα ειδικότερα ερωτήματα σε σχέση με τις διατάξεις αυτές, ως εξής :

1. Σύμφωνα με την παράγραφο 4 του άρθρου 17 του ν. 3208/2003 παραχωρούνται οριστικά στον αρχικό δικαιούχο ή τους διαδόχους του, μεταξύ των οποίων και οι κηρυχθέντες έκπτωτοι εφόσον στερούνται μόνιμης κατοικίας, δημόσιες δασικές εκτάσεις που είχαν προσωρινά παραχωρηθεί πριν από την ισχύ του ν. 998/1979 με σκοπό την ανέγερση κατοικίας και ο σκοπός αυτός δεν πραγματοποιήθηκε. Ενόψει τούτων, σε περίπτωση κατά την οποία λόγος για την κήρυξη κάποιου εκπτώτου είναι και η μη καταβολή του προβλεπόμενου τιμήματος για την έκδοση του παραχωρητηρίου, ερωτάται αν, σύμφωνα και με τα προβλεπόμενα ιδίως στις διατάξεις του άρθρου 9 παρ. 2 του α.ν. 857/1937 και των άρθρων 23 παρ. 3 και 27 του ν.δ. 86/1969, καταβάλλεται τίμημα για την έκδοση του άνω οριστικού πλέον τίτλου και σε καταφατική απάντηση πώς υπολογίζεται αυτό.

2. Σύμφωνα με την παράγραφο 1 του άρθρου 17 του ν. 3208/2003 οι παραχωρηθείσες προς γεωργοδενδροκομική εκμετάλλευση δημόσιες δασικές εκτάσεις, εφ' όσον αξιοποιήθηκαν κατά τους όρους της παραχωρήσεως και εκδόθηκαν επ' αυτών οριστικά παραχωρητήρια, αποτελούν ιδιωτικά αγροκτήματα μη διεπόμενα από την δασική νομοθεσία, σύμφωνα δε με την παράγραφο 3 του άρθρου αυτού οι ίδιες ως άνω εκτάσεις, εφ' όσον, κατά την χρονική περίοδο από την έκδοση του οριστικού παραχωρητηρίου μέχρι την έναρξη ισχύος του ν. 3208/2003, είχαν εγκαταλειφθεί εν όλω ή εν μέρει, περιέρχονται αυτοδικαίως στο Δημόσιο κατά το μέρος που εγκαταλείφθηκαν. Ενόψει τούτων ερωτάται: α) Σε περίπτωση εκδόσεως οριστικών παραχωρητηρίων μετά την εκπλήρωση του σκοπού της παραχωρήσεως, αρκεί η ύπαρξη του οριστικού τίτλου

για την διαπίστωση της αξιοποιήσεως κατά τους όρους της παραχωρήσεως ή απαιτείται να βρίσκονται οι παραχωρηθείσες εκτάσεις σε γεωργοδενδροκομική καλλιέργεια κατά την έναρξη ισχύος του ν. 3208/2003. β) Οι παραχωρηθείσες για γεωργοδενδροκομική καλλιέργεια εκτάσεις, που οικοδομήθηκαν πριν από την έναρξη ισχύος του νόμου ν. 3208/2003, εμπίπτουν στην ρύθμιση του άρθρου 17 παρ. 1 αυτού, δηλαδή η διάταξη αυτή έχει αναδρομική ισχύ ή αφορά μόνον τις περιπτώσεις που υπήρχε γεωργοδενδροκομική εκμετάλλευση κατά την έναρξη ισχύος του νόμου, γ) Για την εφαρμογή της παραγράφου 3 του άρθρου 17, ο όρος "εγκατάλειψη" (i) αναφέρεται στον σκοπό της παραχωρήσεως, η εγκατάλειψη του οποίου ενδεχομένως επέφερε ως αποτέλεσμα την ανάπτυξη στην έκταση αυτή δασικής βλαστήσεως, ή αναφέρεται στην απουσία βουλήσεως του παραχωρησιούχου προς εξουσίαση της παραχωρηθείσας εκτάσεως [και πώς τούτο διαπιστώνεται] και, τέλος, (ii) σε κάθε περίπτωση [με οποιαδήποτε ερμηνεία], η "εγκατάλειψη" αυτή πρέπει να είναι συνεχής από την ημεροχρονολογία της παραχωρήσεως μέχρι την έναρξη ισχύος του ν. 3208/2003 ή αρκεί η διαπίστωση της εγκαταλείψεως από κάποιο χρόνο μετά την παραχώρηση μέχρι την έναρξη ισχύος του νόμου αυτού.

II. Εφαρμοστέες διατάξεις και ερμηνεία αυτών

A. 1. Ο α.ν. 857/1937 «Περί παραχωρήσεως δημοσίων και κοινοτικών δασικών εκτάσεων δια σκοπούς γεωργικούς και δενδροκομικής εκμεταλλεύσεως» (Α' 367), όπως είχε τροποποιηθεί με το ν.δ. 2501/1953 (Α' 200) και ίσχυε μέχρι την κατάργηση του με το άρθρο 317 περ. 19 του Δασικού Κώδικα [ν.δ. 86/1969 (Α' 7)], όριζε στο άρθρο 1 [14 Δ.Κ. (ν.δ. 86/1969)] τα εξής: «1. Δημόσιοι δασικά! εκτάσεις, είτε δασών είτε μερικώς δασοσκεπείς είτε και χορτολιβοδίων πληρούσα/ τους κατά την επομένην παρόγραφον όρους δύνανται να παραχωρηθώσι κατά κυριότητα εις φυσικά ή νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου δι' αποφάσεως της οικείας αρχής. ...Αι παραχωρούμενοι εκτάσεις περιέρχονται εκ νέου και άνευ άλλης τινός διατυπώσεως υπό την διαχείρισιν του Υπουργείου Γεωργίας, άμα ως ήθελεν εκλείψει ο σκοπός διον παρεχωρηθησαν. 2. Δημόσιοι εκτάσεις δυνάμενοι να παραχωρηθώσι κατά την προηγουμένην παρόγραφον του άρθρου τούτου είναι α/ μη προστατευτέαι και μη έχουσα/ σπουδαίαν σημασίαν από δασοπονικής απόψεως, ειδικώτερον δε α) αι κατάλληλοι διαμόνιμον γεωργικήν ή δενδροκομικήν

εκμετόλλευσιν β)... γ)... δ)... ε) Αι αναγκαίοι δια την ανέγερσιν οικιών... ».

Εξ άλλου, στο άρθρο 5 [18 Δ.Κ.] του ίδιου νομοθετήματος ορίζεται ότι «1. Η παραχώρησις εκτάσεων του άρθρου 14 ενεργείται κατόπιν δημοπρασίας. 2. Κατ' εξαίρεσιν άνευ δημοπρασίας δύναται νά γίνη παραχώρησις τοιούτων εκτάσεων: α)...

β)... γ) Εις κατοίκους χωρίων ή κωμοπόλεων στερούμενους ιδιοκτήτου οικίας ή οικοπέδου δια την ανέγερσιν τοιαύτης ως και εις μελισσοκόμους, πτηνοτρόφους, κτηνοτρόφους, μυλωνούς ή άλλους μικροβιοτέχνας, στερούμενους καταλλήλου εκτάσεως εν τη περιφέρεια εις χωρίου ή κωμοπόλεως της μονίμου κατοικίας των δια την συναφή προς το ασκούμενον επάγγελμα εγκατάστασιν. Εις τας περιπτώσεις ταύτας δύναται να παραχωρηθή άνευ δημοπρασίας υπό της αρμοδίας κατά τόπον επιτροπής απαλλοτριώσεων, της οποίας μετέχει ως μέλος και ο αρμόδιος δασάρχης, δημοσία δασική έκτασις μέχρις ενός το πολύ στρέμματος μετά προηγούμενον καθορισμόν ταύτης υπό της δασικής υπηρεσίας. Υπό της αυτής επιτροπής απαλλοτριώσεων καθορίζεται και το τίμημα των παραχωρουμένων ως άνω εκτάσεων, το οποίον καταβάλλεται υπό των υπέρ των η παραχώρησις εις τρεις Ίσας ατόκους ετησίας δόσεις κατατιθέμενον υπέρ του Κεντρικού Ταμείου Γεωργίας Κτηνοτροφίας και Δασών. Εν περιπτώσει μη αποπληρωμής του καθορισθησομένου τιμήματος εντός της τασσομένης κατά τα ως άνω προθεσμίας, η παραχώρησις ανακαλείται....»

Περαιτέρω, σύμφωνα με το άρθρο 9 [22 Δ.Κ.] του ίδιου νομοθετήματος: «1. Καταβληθείσης υπό του άνευ δημοπρασίας αγοραστού ή υπό του τελευταίου πλειοδότης τής πρώτης δόσεως του τιμήματος της αγορασθείσης υπ' αυτού εκτάσεως και υπογραφεισών υπ' αυτού των ομολογιών δια τας υπολοίπους δόσεις, εκδίδεται επ' ονόματι τούτου προσωρινός τίτλος δυνάμει του οποίου ο αγοραστής εγκαθίσταται εις τήν νομήν της αγορασθείσης εκτάσεως, επιφυλασσομένης τής κυριότητος εις το Δημόσιον. 2. Μόνον μετά την ολοσχερή εξοφλησιν του χρέους αποκτά ο αγοραστής και την κυριότητα της αγορασθείσης εκτάσεως, εκδιδομένου επ' ονόματι αυτού του οριστικού τίτλου.....

Ειδικότερα, όμως, στο άρθρο 10 [23 Δ.Κ.] του ίδιου αναγκαστικού νόμου, στην παράγραφο 1 αυτού ορίζεται ότι «1. Εάν η παραχώρησις γίνεται προς τον σκοπόν γεωργικής ή δενδροκομικής εκμεταλλεύσεως, είτε δι' εμβολιασμού αγρίων δένδρων, είτε διό φυτεύσεως η μέρων καρποφόρων ή οπωροφόρων δένδρων, δεν εκδίδεται υπέρ του άνευ δημοπρασίας αγοραστού ή του τελευταίου πλειοδότης οριστικός τίτλος, αλλά μόνον προσωρινός, έστω και αν κατεβλήθη παρ' αυτού ολόκληρον το τίμημα. Δυνάμει του προσωρινού τούτου τίτλου εγκαθίσταται ούτος εις την νομήν της αγορασθείσης εκτάσεως, επιφυλασσομένης τής κυριότητος εις το Δημόσιον», στην παράγραφο 2 ότι «2. Ο οριστικός τίτλος εκδίδεται μετά τήν ολοσχερή εξοφλησιν του χρέους του αγοραστού και αφού προηγούμενως βεβαιώση δι' εκθέσεως του αρμοδίου δασάρχου ότι πραγματοποιήθη η εκχέρσωσις και γεωργική καλλιέργεια ή ο εμβολιασμός των αγρίων δένδρων ή η φυτεύσις ημέρων οπωροφόρων ή καρποφόρων, συμφώνως προς τα καθοριζόμενα εις τό επόμενον άρθρον» και στην παράγραφο 3 ότι «3. Ομοίως προσωρινός τίτλος εκδίδεται υπέρ του

αγοραστού δασικής εκτάσεως, εις τας περιπτώσεις ε' και ζ' της παραγράφου 2 του άρθρου 14, παρέχων εις αυτόν μόνον δικαίωμα εγκαταστάσεως εν τη νομή τής αγορασθείσης εκτάσεως. Ο οριστικός τίτλος εκδίδεται μετά τήν ολοσχερή εξοφλησιν τού χρέους του αγοραστού και μετά προηγούμενην βεβαίωσιν του αρμοδίου δασάρχου, ότι ο αγοραστής συνεμορφώθη πλήρως προς τους όρους τής παραχωρήσεως, τους οποίους η παραχωρούσα αρχή δύναται να αναγραφή εις τον προσωρινόν τίτλον».

Τέλος, σύμφωνα με το άρθρο 27 του Δασικού Κώδικα [ν.δ. 86/1969], που θεσπίστηκε το πρώτον με το άρθρο 22 του ν.δ. 2501/1953, «Δημόσιοι δασικοί εκτάσεις παραχωρηθειςαι προσωρινώς επί τη βάσει των διατάξεων του α. ν. 857 της 15/29.9.1937. . . . δια γεωργικήν ή δενδροκομικήν καλλιέργειαν, δια τας οποίας, αν και κατεβλήθη το τίμημα εξ ολοκλήρου προ του ν. 18 της 9/10.11.1944 ..., δεν εξεδόθη το οικειόν παραχωρητήριο εκ λόγων οφειλομένων εις την κατοικήν περίοδον, παραχωρούνται οριστικώς, εφ' όσον αύται ηξιοποιηθησαν. Εάν έχη καταβληθη μέρος του τιμήματος, η οριστική παραχώρησις λαμβάνει χώραν μετά την καταβολήν και του υπολοίπου, αναπροσαρμοζόμενου επί τη βάσει των κρατουσών οικονομικών συνθηκών κατά τον χρόνον της καταβολής αυτού».

2. Στην πρώτη παράγραφο του άρθρου 24 του Συντάγματος, όπως ισχύει, ορίζεται ότι: «1. Η προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος αποτελεί υποχρέωση του Κράτους και δικαίωμα του καθενός. Για τη διαφύλαξη του το Κράτος έχει υποχρέωση να παίρνει ιδιαίτερα προληπτικά ή κατασταλτικά μέτρα στο πλαίσιο της αρχής της αειφορίας. Νόμος ορίζει τα σχετικά με την προστασία των δασών και των δασικών εκτάσεων. Η σύνταξη δασολογίου συνιστά υποχρέωση του Κράτους.

Απαγορεύεται η μεταβολή του προορισμού των δασών και των δασικών εκτάσεων, εκτός αν προέχει για την Εθνική Οικονομία η αγροτική εκμετάλλευση ή άλλη τους χρήση, που την επιβάλλει το δημόσιο συμφέρον.»

Σε εκτέλεση της συνταγματικής αυτής επιταγής εκδόθηκε ο ν.998/1979 (Α' 289), με το άρθρο 79 του οποίου καταργήθηκαν οι ανωτέρω διατάξεις του Δασικού Κώδικα [ν.δ. 86/1969], αντικατασταθείσες με τις διατάξεις των άρθρων 45-61 του άνω νόμου.

Με τις άνω διατάξεις εκδηλώθηκε η βούληση του συνταγματικού νομοθέτη να επιτρέπεται η μεταβολή των δημοσίων δασών και των δημοσίων δασικών εκτάσεων μόνον στις περιπτώσεις ικανοποιήσεως υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος, ρητό καθοριζόμενου από το νόμο. Με βάση την ανωτέρω διάταξη, καθόσον αφορά τις παραχωρήσεις που έλαβαν χώρα με προσωρινά παραχωρητήρια μετά την ισχύ του Συντάγματος 1975, έγινε δεκτό ότι δεν είναι επιτρεπτή πλέον η έκδοση οριστικών τίτλων, εκτός εάν οι παραχωρήσεις αυτές προβλέπονταν από τις διατάξεις του κατ' επιταγήν του Συντάγματος εκδοθέντος νόμου 998/1979 [ΟΛΝΣΚ 240/1979, Γνμδ (Π.Ε.) ΣΤΕ 502/1977, Π. Γιαννακούρου Δασική Νομοθεσία, εκδ. β' σελ. 1062 επ.]

3. Στο άρθρο 17 παρ. 4 του ν. 3208/2003 (Α' 303) ορίζεται ότι «4. Δημόσιες δασικές εκτάσεις που

παραχωρήθηκαν προσωρινά πριν από την ισχύ του Ν. 998/1979, με σκοπό την ανέγερση κατοικίας και δεν πραγματοποιήθηκε ο σκοπός της παραχώρησης, παραχωρούνται οριστικά, στον αρχικό δικαιούχο, τους καθολικούς και ειδικούς του διαδόχους με πράξη του οικείου οργάνου, εφόσον βεβαιωθεί από την οικεία δημοτική ή κοινοτική αρχή ότι στερούνται κατοικίας. Στις διατάξεις του προηγούμενου εδαφίου υπάγονται και όσοι έκτισαν κατοικία μετά την προθεσμία που έθεσε ο προσωρινός τίτλος, καθώς και εκείνοι που κηρύχθηκαν έκπτωτοι, εφόσον στερούνται μόνιμης κατοικίας».

Στις παρ. 1 και 3 του άρθρου 17 του ν. 3208/2003 ορίζονται τα εξής: «1. Δημόσια δάση και δασικές εκτάσεις που παραχωρήθηκαν για γεωργική ή δενδροκομική εκμετάλλευση με τις διατάξεις της δασικής νομοθεσίας, όπως αυτές κατά καιρούς ίσχυσαν και κωδικοποιήθηκαν με τα άρθρα Ι έως και 27 του Δασικού Κώδικα, εφόσον αξιοποιήθηκαν κατά τους όρους της παραχώρησης και εκδόθηκαν οριστικά παραχωρητήρια αποτελούν ιδιωτικό αγροκτήματα και δεν υπάγονται καθοιονδήποτε τρόπο στις διατάξεις της δασικής νομοθεσίας. 2. 3. Δημόσιες δασικές εκτάσεις, που παραχωρήθηκαν με προσωρινά ή οριστικά παραχωρητήρια βάσει των διατάξεων που αναφέρονται στην παρ. 1 και ήδη έχουν εγκαταλειφθεί εν όλω ή εν μέρει, από την ημερομηνία του οριστικού παραχωρητηρίου μέχρι την έναρξη ισχύος του παρόντος, περιέρχονται κατά το μέρος που εγκαταλείφθηκαν, αυτοδικαίως στο Δημόσιο και συντάσσεται διαπιστωτική πράξη του Γενικού Γραμματέα της οικείας Περιφέρειας.

Για το τυχόν εναπομένον μέρος εκδίδεται απόφαση του ίδιου ως άνω οργάνου, υπό τους όρους και τις προϋποθέσεις της παρ. 2. »

Β. 1. Ο α.ν. 857/1937, όπως τροποποιήθηκε από το ν. 1460/1938, τον α.ν. 2359/1940 και το ν.δ. 2501/1953, αποτέλεσε επί μεγάλο χρονικό διάστημα την επιτομή των ρυθμίσεων περί παραχώρησης δημοσίων δασικών εκτάσεων, μέχρι την κατάργησή του και την ταυτόχρονη κωδικοποίησή του στον τελευταίο Δασικό Κώδικα [ν.δ. 86/1969], πριν ο τελευταίος καταργηθεί με το άρθρο 79 του ν. 998/1979, ο οποίος συγκρότησε με τη σειρά του το νέο εκτελεστικό του Συντάγματος δασικό νόμο. Ο άνω αναγκαστικός νόμος απηχούσε προγενέστερο δίκαιο περί παραχώρησης δασικών εκτάσεων και ειδικότερα τις διατάξεις των άρθρων 180-199 του παλαιότερου Δασικού Κώδικα (ν.δ. 4173/1929), όπως είχε τροποποιηθεί από τα άρθρα 50-58 του ν. 4687/1930, τα άρθρα 19 και 30 του ν. 5263/1932 και το άρθρο 2 ν. 5698/1932.

Από το πλέγμα των διατάξεων που αναφέρονται σε παραχωρήσεις δασικών εκτάσεων και τη συναφή νομολογία συνάγεται ότι και προ του Συντάγματος του 1975, θεμελιώδης αρχή που διέπει τους δασικούς νόμους είναι η απαίτηση ρητής και ειδικής διατάξεως νόμου για την διάθεση δασικών εκτάσεων για σκοπό συνεπαγόμενο μεταβολή της δασικής μορφής τους. Για τον λόγο αυτόν, στην πραγματικότητα ο νομοθέτης δεν ευνοεί τις παραχωρήσεις, αλλ' αντιθέτως, ως διαφαίνεται, εξαναγκάζεται σ' αυτές και τις ανέχεται προς ικανοποίηση γενικότερων σκοπών χάριν της εθνικής οικονομίας και θεραπείας κοινωνικών αναγκών [Ευθ. Κουρουσοπούλου Δασική ιδιοκτησία και διαχείριση, εκδ. 1978 σελ. 128-130].

Κατά τις διατάξεις αυτές, επιδεκτικές παραχωρήσεως είναι οι μη προοτατευτές και οι μη έχουσες σπουδαία δασοπονική αξία δασικές εκτάσεις, μεταξύ των οποίων και οι κατάλληλες για μόνιμη γεωργική ή δενδροκομική εκμετάλλευση, καθώς και οι αναγκαίες για την ανέγερση οικιών κλπ. Όρος απαραίτητος των παραχωρήσεων είναι, σε περίπτωση εκλείψεως του ακοπού παραχωρήσεως τους, η επάνοδος της κυριότητας στο Δημόσιο είτε αυτοδικαίως είτε με την έκπτωση του παραχωρησιούχου και την ανάκληση του παραχωρητηρίου.

Η παραχώρηση ενεργείται γενικά με δημοπρασία, εξαιρετικώς δε και χωρίς δημοπρασία σε ειδικώς απαριθμούμενες περιπτώσεις, μεταξύ των οποίων και προς κατοίκους χωριών ή κωμοπόλεων που στερούνται κατοικίας ή οικοπέδου για την ανέγερση οικίας, πάντοτε έναντι τιμήματος, το οποίο καθορίζει η οικεία Επιτροπή Απαλλοτριώσεων, η οποία καθορίζει και τα της αποπληρωμής αυτού σε τρεις ισόποσες ετήσιες δόσεις, επί ποινή ανακλήσεως της παραχωρήσεως. Για την ανέγερση οικίας προβλέπεται κατ'αρχήν η έκδοση προσωρινού τίτλου δυνάμει του οποίου εγκαθίσταται ο προς ον η παραχώρηση στη νομή της εκτάσεως, ο δε οριστικός τίτλος εκδίδεται όχι μόνον με την ολοσχερή εξόφληση του χρέους αλλά και με την επιπλέον βεβαίωση του αρμοδίου δασάρχη ότι έχει πλήρως συμμορφωθεί προς τους όρους της παραχώρησης. Επίσης, αυτός προς τον οποίο έγινε η παραχώρηση εκπίπτει των δικαιωμάτων του επί της εκτάσεως και αποβάλλεται διοικητικά από τη νομή, εφ' όσον πιστοποιηθεί με έκθεση του αρμοδίου δασάρχη ότι εντός τριετίας από την εγκατάστασή του στη νομή της εκτάσεως δεν εκπλήρωσε τον σκοπό για τον οποίο του παραχωρήθηκε η έκταση.

Τα αυτά, όπως αναλυτικά παρατίθενται στο νόμο, ισχύουν και επί παραχώρησης προς τον σκοπό γεωργικής ή δενδροκομικής εκμεταλλεύσεως, για την οποία προβλέπεται κατ' αρχήν η έκδοση προσωρινού τίτλου δυνάμει του οποίου εγκαθίσταται ο προς ον η παραχώρηση στη νομή της εκτάσεως, ο δε οριστικός τίτλος εκδίδεται όχι μόνον με την ολοσχερή εξόφληση του χρέους αλλά και με την επιπλέον βεβαίωση του αρμοδίου δασάρχη ότι έχει πλήρως πραγματοποιηθεί η εκχέρωση και γεωργική καλλιέργεια. Επίσης, ο προς ον η παραχώρηση εκπίπτει των δικαιωμάτων του επί της εκτάσεως και αποβάλλεται διοικητικά από τη νομή, εφ' όσον είτε πιστοποιηθεί με έκθεση του αρμοδίου δασάρχη ότι εντός τριετίας από την εγκατάστασή του στη νομή της εκτάσεως δεν εκπλήρωσε τον σκοπό για τον οποίο του παραχωρήθηκε η έκταση είτε καθυστερήσει την εξόφληση κάποιες δόσεως του τιμήματος πέραν των δύο ετών.

Τέλος, για τη διευθέτηση εκκρεμοτήτων οφειλομένων στην κατοχική περίοδο, προβλέπεται, ειδικώς για παραχωρήσεις προς τον σκοπό γεωργικής και δενδροκομικής καλλιέργειας, για τις οποίες καταβλήθηκε ολόκληρο το τίμημα χωρίς να εκδοθούν οριστικοί τίτλοι, η έκδοση οριστικών παραχωρητηρίων υπό την προϋπόθεση της αξιοποίησεως των εκτάσεων κατά τους όρους των παραχωρήσεων, επί καταβολής δε μέρους του τιμήματος, η οριστική παραχώρηση να διενεργείται μετά την αποπληρωμή και του υπολοίπου, το οποίο θα καταβάλλεται αναπροσαρμοσμένο κατά τις κρατούσες συνθήκες του χρόνου καταβολής του.

2. Κατά την εφαρμογή των διατάξεων αυτών έχει νομολογηθεί ότι οι άνω παραχωρήσεις αποβλέπουν στην εκμετάλλευση των εν λόγω εκτάσεων για τον ανωτέρω σκοπό δημοσίου συμφέροντος, που κρίθηκε από το νομοθέτη επωφελέστερος για την εθνική οικονομία και τελεί πάντοτε, ασχέτως, δηλαδή, από την έκδοση οριστικού παραχωρητηρίου ή την παρέλευση μακρού χρόνου, υπό την προϋπόθεση ότι διατηρείται η γεωργοδενδροκομική καλλιέργεια (ΣτΕ 3937/2006, 2051/2003). Ητοι, με την παραχώρηση της εκτάσεως προς τον ανωτέρω σκοπό δεν αποκαρκτηρίζεται η παραχωρούμενη δασική έκταση, αλλά απλώς επιτρέπεται η χρησιμοποίηση της για μόνιμη γεωργική ή δενδροκομική εκμετάλλευση, αποκλείεται δε η περαιτέρω αλλαγή της χρήσεως της παραχωρηθείσης εκτάσεως σε οικιστική ή άλλη (πρβλ ΣτΕ 1661/2005, 2077/2004). Επομένως, αν η προϋπόθεση αυτή δεν συνέτρεχε κατά την έκδοση του οριστικού παραχωρητηρίου, ή αν εκλείπει μεταγενεστέρως, λόγω πράξεων ή παραλείψεων του παραχωρησιούχου ή των διαδόχων του, αφ' ενός η παραχώρηση υπόκειται σε άρση με διοικητική πράξη, που εκδίδεται μόλις διαπιστωθεί η έλλειψη ή η απώλεια της προϋποθέσεως αυτής (ΣτΕ 3937/2006, 2051/2003, 1592/1987) και αφ' ετέρου εφαρμόζονται επί της εκτάσεως οι διατάξεις της δασικής εν γένει νομοθεσίας, όπως εκάστοτε ισχύουν (πρβλ ΣτΕ 1661/2005, 2078/2004, ΣτΕ 566/1979).

Έχει επίσης κριθεί ότι οι προπαρατεθείσες διατάξεις, ως αφορώσες την αλλαγή χρήσεως δασικών εκτάσεων, είναι στενώς ερμηνευτέες. Για τον λόγο αυτό και δεδομένου ότι η παραχώρηση χωρούσε μετά στάθμιση από την διοίκηση της συνδρομής των νομίμων προϋποθέσεων για κάθε συγκεκριμένη παραχώρηση, δεν επιτρέπεται η εκ των υστέρων απόκλιση από τον σκοπό, τον οποίο είχε υπ' όψιν η διοίκηση όταν προέβαινε στην παραχώρηση, με την πραγμάτωση του οποίου η παραχώρηση αυτή συνδέεται άρρηκτα, ασχέτως της εκδόσεως οριστικού παραχωρητηρίου ή της παρελεύσεως μακρού χρόνου. Τούτο ισχύει πολλώ μάλλον όταν μεταβάλλεται η χρήση της παραχωρηθείσης εκτάσεως προς το σκοπό της εξυπηρητέσεως άλλης δραστηριότητας, η οποία δεν θα ενέπιπτε στις περιοριστικές αναφερόμενες περιπτώσεις για τις οποίες ο α.ν. 857/1937 επέτρεπε την παραχώρηση (ΣτΕ 5255/1996, 2429/1993, 2432/1993, 513/1987).

Ειδικώς, σε σχέση με την δυνατότητα παραχωρήσεως τέτοιων εκτάσεων με σκοπό την ανέγερση οικιών, ξενοδοχείων κλπ, έγινε δεκτό ότι η αληθής έννοια των διατάξεων αυτών, ερμηνευόμενων υπό το φως των συνταγματικών διατάξεων για την προστασία του δασικού περιβάλλοντος, είναι ότι η παραχώρηση σε ένα ή περισσότερα άτομα μικρών σχετικώς εκτάσεων προς ανέγερση ξενοδοχείου ή μεμονωμένων οικιών γίνεται κατά τρόπο ώστε με αυτήν να μην αλλοιώνεται αλλά να διαφυλάσσεται η μορφή και ο εν γένει χαρακτήρας της περιοχής ως δάσους, ο δε α.ν. 857/1937 δεν ηθέλησε ούτε ανέχθηκε την δημιουργία πόλεων ή οικισμών, με τις οποίες θα αναιρείτο οπωσδήποτε η έννοια του δάσους (ΑΕΔ 8/1980).

Τέλος, ως προς το εφαρμοστέο δίκαιο, γίνεται δεκτό ότι η νομιμότητα μιας παραχωρήσεως εξετάζεται βάσει των διατάξεων που ίσχυαν κατά τον χρόνο που έλαβε χώρα η παραχώρηση αυτή (ΟΛΝΣΚ 240/1980, ΝΣΚ 88/1975).

III. Α. Επί του πρώτου ερωτήματος.

Από το σύνολο των σχετικών διατάξεων του α.ν. 857/1937 και του καταργήσαντος αυτόν ν.δ. 86/1969 προκύπτει ότι ο νομοθέτης αποδέχεται και προβλέπει την παραχώρηση δημοσίων δασικών εκτάσεων έναντι όμως, πάντοτε, οικονομικού ανταλλάγματος είτε κατόπιν δημοπρασίας είτε χωρίς αυτήν. Στην τελευταία περίπτωση εντάσσεται και η παραχώρηση δημοσίων δασικών εκτάσεων για την ανέγερση κατοικίας σε κατοίκους χωριών ή κωμοπόλεων, οι οποίοι στερούνται ιδιόκτητης οικίας ή οικοπέδου για την οικοδόμηση της, το δε τίμημα καθορίζει η αρμόδια Επιτροπή Απαλλοτριώσεων.

Από τα ανωτέρω και σε συνδυασμό με το γεγονός ότι η νέα διάταξη του άρθρου 17 παρ. 4 του ν. 3208/2003 δεν εισάγει διαφορετική πρόβλεψη, αβίαστα συνάγεται το συμπέρασμα ότι και μετά την ερμηνευόμενη διάταξη απαιτείται η καταβολή του τιμήματος ολοκλήρου, εφ' όσον ουδόλως έχει καταβληθεί, ή του υπολοίπου, εφ' όσον έχει εν μέρει καταβληθεί.

Ως προς το σκέλος του ερωτήματος που αφορά τον υπολογισμό του τιμήματος, από τις προαναφερθείσες διατάξεις προκύπτει ότι αρμόδια για τούτο είναι η Επιτροπή Απαλλοτριώσεων ή το όργανο στο οποίο ενδεχομένως έχει μεταφερθεί η σχετική αρμοδιότητα, ως προς δε τον τρόπο υπολογισμού του, πρέπει να εφαρμοσθεί αναλόγως η αρχή που συνάγεται από το άρθρο 27 Δασικού Κώδικα, ασχέτως του γεγονότος ότι η διάταξη αυτή αφορά παραχωρήσεις με σκοπό την γεωργοδενδροκομική καλλιέργεια, σύμφωνα με την οποία, όπως έχει ερμηνευθεί, το τίμημα καθορίζεται "αναπροσαρμοσμένο κατά τις κρατούσες συνθήκες του χρόνου καταβολής του".

Κατά συνέπεια, εφ' όσον δεν έχει καταβληθεί το τίμημα εξ ολοκλήρου, τούτο καθορίζεται αντιστοίχως από την άνω αρμόδια Επιτροπή Απαλλοτριώσεων, σύμφωνα με τις κρατούσες συνθήκες καταβολής του και τα ισχύοντα κατά τον κρίσιμο χρόνο μέσα προσδιορισμού της αξίας των ακινήτων. Ο αυτός τρόπος υπολογισμού ισχύει, κατ' αντιστοιχία, εφ' όσον αποδεδειγμένα προκύπτει ότι υπολείπεται μέρος του τιμήματος προς αποπληρωμή του συνόλου.

B. Επί του δευτέρου ερωτήματος.

1. Επί του α' υποερωτήματος.

Από την γραμματική διατύπωση της διατάξεως του άρθρου 17 παρ. 1 του ν. 3208/2003, αλλά και εν όψει των ερμηνευθεισών διατάξεων του Δασικού Κώδικα, καθώς και του αυστηρού προστατευτικού καθεστώτος στο οποίο υπήγαγε ο συνταγματικός νομοθέτης την διατήρηση της κατά προορισμό χρήσεως των δασών και δασικών εκτάσεων, συνάγεται ευθέως ότι, από τις παραχωρηθείσες προς τον σκοπό της γεωργοδενδροκομικής καλλιέργειας δασικές εκτάσεις, αποτελούν ιδιωτικά αγροκτήματα μη υπαγόμενα στις διατάξεις της δασικής νομοθεσίας μόνον εκείνες που αξιοποιήθηκαν σύμφωνα με τους όρους της παραχωρήσεως αλλά και για τις οποίες επίσης έχουν εκδοθεί οριστικά παραχωρητήρια. Επιπροσθέτως τούτου, η ανάγκη συνδρομής και των δύο προϋποθέσεων ανακύπτει και από την παγία και διαρκή νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, σύμφωνα με την οποία η

παραχώρηση τελεί πάντοτε, ασχέτως, δηλαδή, της εκδόσεως οριστικού παραχωρητηρίου ή της παρελεύσεως μακρού χρόνου, υπό την προϋπόθεση ότι διατηρείται ο σκοπός αυτός, η δραστηριότητα χάριν της οποίας διενεργήθηκε η παραχώρηση. Επομένως, δεν περατώνεται η γεωργοδενδροκομική καλλιέργεια μετά παρέλευση συγκεκριμένου χρονικού διαστήματος αλλά διαρκεί εις το διηνεκές, εφ' όσον η δασική έκταση που παραχωρείται δεν αποχαρκτηρίζεται, πλην μόνον επιτρέπεται η χρησιμοποίηση της για μόνιμη γεωργική ή δενδροκομική εκμετάλλευση και αποκλείεται η περαιτέρω αλλαγή της χρήσεως της σε οικιστική ή άλλη. Κρίσιμος, κατά τα ανωτέρω, χρόνος έρευνας για την συνδρομή των δύο αυτών προϋποθέσεων είναι ο χρόνος ενάρξεως ισχύος του ν. 3208/2003. Εάν, κατά την ισχύ του νόμου συντρέχουν και οι δύο προϋποθέσεις που τίθενται από την εν λόγω διάταξη, ήτοι το μὲν έχει εκδοθεί για την έκταση αυτή οριστικό παραχωρητήριο το δε έχει αξιοποιηθεί στο σύνολο της κατά τους όρους της παραχωρήσεως και συνεχίζει να τελεί σε γεωργοδενδροκομική καλλιέργεια, τότε εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του νόμου και η εν λόγω έκταση λογίζεται ιδιωτικό αγρόκτημα και δεν υπάγεται καθ' οιονδήποτε τρόπο στην δασική νομοθεσία.

2. Επί του β' υποερωτήματος.

Το υποερώτημα αυτό απαντάται με τις σκέψεις που διατυπώνονται στο άνω α' υποερώτημα. Είναι πρόδηλο ότι με την διάταξη του άρθρου 17 παρ. 1 ν. 3208/2003, όπως ερμηνεύθηκε ανωτέρω, αναγνωρίζονται ως ιδιωτικά αγροκτήματα μη υπαγόμενα στις ρυθμίσεις της δασικής νομοθεσίας εκείνες οι δασικές εκτάσεις, οι οποίες, πέραν της εκδόσεως οριστικών παραχωρητηρίων, αξιοποιήθηκαν κατά τους όρους της παραχωρήσεως και μέχρι τουλάχιστον την ισχύ του ν. 3208/2003. Επομένως, εφ' όσον δασικές εκτάσεις παραχωρηθείσες για γεωργοδενδροκομική καλλιέργεια οικοδομήθηκαν πριν από την έναρξη ισχύος του ν. 3208/2003, δηλαδή μετέβαλαν ανεπιτρέπτα τον συνταγματικά προστατευόμενο δασικό χαρακτήρα και χρήση, δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της ερμηνευόμενης διατάξεως, επ' αυτών δε των παραχωρήσεων η Διοίκηση έχει υποχρέωση να κηρύξει τον παραχωρησιούχο έκπτωτο και να κινήσει την διαδικασία της ανακλήσεως του παραχωρητηρίου. Τέλος, είναι ευνόητο ότι δεν τίθεται ζήτημα αναδρομικής εφαρμογής της επίμαχης διατάξεως, αφ' ενός μεν διότι ο νόμος δεν προβλέπει τέτοια αναδρομή, αφ' ετέρου δε διότι τέτοια ερμηνεία προσκρούει περαιτέρω στην συνταγματική επιταγή περί υπαγωγής των δασών και δασικών εκτάσεων σε ιδιαίτερο προστατευτικό καθεστώς για την διατήρηση της κατά προορισμό χρήσεως τους.

3. Επί του γ' υποερωτήματος

ι. Στην ερμηνευόμενη διάταξη του άρθρου 17 παρ. 3 ν. 3208/2003, το περιεχόμενο του όρου "εγκατάλειψη" προκαθορίζεται από την άρρηκτη σύνδεση του σκοπού, χάριν του οποίου παραχωρείται η δασική έκταση, με την παραχώρηση καθ' εαυτήν.

Από τη διάταξη αυτή, σε συνδυασμό προς τις διατάξεις των παραγράφων 1 και 2 του ίδιου άρθρου και νόμου, προκύπτει ότι ο νομοθέτης επιδιώκει, με την μεν παράγραφο 1 να ρυθμίσει την τύχη των δασοκτημάτων εκείνων, επί των οποίων ο παραχωρησιούχος, το αργότερο μέχρι την θέση σε ισχύ του ν. 3208/2003,

απέκτησε οριστικό παραχωρητήριο, αλλά συγχρόνως αξιοποίησε την παραχωρηθείσα έκταση σύμφωνα με τους όρους της παραχωρήσεως, με την δε παράγραφο 2 να τακτοποιήσει οριστικά τις περιπτώσεις εκείνες, κατά τις οποίες ο παραχωρησιούχος επέδειξε αδιαφορία με την εγκατάλειψη του σκοπού, χάριν του οποίου του έχει παραχωρηθεί η άνω δημόσια δασική έκταση.

Συνεπώς, με τον όρο "εγκαταλειμμένο" ακίνητο στην διάταξη του άρθρου 17 παρ. 3 ν. 3208/2003, σύμφωνα με τα προαναφερθέντα, νοείται η παραχωρηθείσα δασική έκταση, επί της οποίας ο παραχωρησιούχος δεν προβαίνει πλέον αμέσως ή εμμέσως σε πράξεις νομής και δεν ενδιαφέρεται για την τύχη της ή δεν επιμελείται αυτής για να απολαύσει τα ωφελήματα της γεωργικής και δενδροκομικής καλλιέργειας χάριν της οποίας του παραχωρήθηκε η έκταση αυτή. Και τούτο ανεξαρτήτως του εάν η έκταση έχει αποκτήσει εκ νέου δασική βλάστηση ή όχι, δεδομένου ότι, όπως έχει κριθεί, η παραχωρούμενη δασική έκταση ουδέποτε έπαυσε να είναι δασική, αφού δεν αποχαρκτηρίζεται, αλλά απλώς επιτρέπεται η χρησιμοποίηση της για γεωργοδενδροκομική εκμετάλλευση.

Κατ' ουσίαν, με την διάταξη της άνω παραγράφου 3, ο νομοθέτης επαναφέρει την ρύθμιση του τελευταίου εδαφίου της παρ. 1 του άρθρου 1 ν. 857/1937 [14 ΔΚ], κατά την οποία «...Αι παραχωρούμενοι εκτάσεις περιέρχονται εκ νέου και άνευ άλλης τινός διατυπώσεως υπό την διαχειρισιν του Υπουργείου Γεωργίας, άμα ως ήθελεν εκλείψει ο σκοπός δι' ον παρεχωρήθησαν...».

Είναι προφανές ότι η διαπίστωση εάν εκάστοτε συντρέχει περίπτωση εγκαταλείψεως από τον παραχωρησιούχο της εκτάσεως ή του σκοπού για τον οποίο του παραχωρήθηκε η εν λόγω έκταση είναι ζήτημα πραγματικό, η έρευνα του οποίου ανάγεται στη σφαίρα της αρμοδιότητας της οικείας δασικής αρχής, κρίσιμος δε χρόνος για την διαπίστωση της εγκαταλείψεως ή όχι της παραχωρηθείσας εκτάσεως ή μέρους αυτής είναι ο χρόνος κατά τον οποίο τέθηκε σε ισχύ ο ν. 3208/2003.

ü. Επί του τελευταίου σκέλους του υποερωτήματος, πρέπει να γίνει δεκτό ότι, σύμφωνα και με την γραμματική ερμηνεία της διατάξεως, η έντονη αποστροφή και πρόταξη της προϋποθέσεως "και ήδη έχουν εγκαταλειφθεί", αναγορεύει τον χρόνο ισχύος του εν λόγω νόμου σε μόνο ικανό και κρίσιμο χρόνο έρευνας για την διαπίστωση της εγκαταλείψεως ή όχι της εκτάσεως. Επομένως, παραχωρηθείσα έκταση θεωρείται εγκαταλειμμένη και αποδίδεται αυτοδικαίως στο Δημόσιο κατά την διαδικασία της παραγράφου 3 του άρθρου 17, εφ' όσον διαπιστωθεί, κατόπιν ειδικής έρευνας από την αρμόδια δασική υπηρεσία, ότι τελεί, κατά την έναρξη ισχύος του ν. 3208/2003, σε κατάσταση εγκαταλείψεως από τον παραχωρησιούχο, ανεξαρτήτως του χρόνου κατά τον οποίο το πρώτον περιήλθε σε αυτήν την κατάσταση. Αντίθετη εκδοχή, κατά την οποία απαιτείται για την εφαρμογή της διατάξεως να έχει εγκαταλειφθεί η έκταση ολόκληρο το χρονικό διάστημα από την έκδοση του παραχωρητηρίου μέχρι την δημοσίευση του νόμου, πέραν του ότι προσκρούει στην γραμματική και λογική ερμηνεία, δεν είναι ορθή και για τον πρόσθετο λόγο ότι καταλήγει σε άτοπες λύσεις, αφού εξαναγκάζει άνευ λόγου την δασική υπηρεσία σε έρευνες εξαιρετικά δυσχερείς για πολύ μακρά χρονικά διαστήματα και με αβέβαια αν όχι αδύνατα αποτελέσματα.

Τέλος, η ερμηνεία αυτή ενισχύεται και από την φύση της διατάξεως, αφού πρόκειται για μεταβατική διάταξη, η οποία, μαζί με αυτήν της παραγράφου 1, λειτουργούν ως εκκαθαριστικές των εκκρεμών υποθέσεων των παραχωρήσεων παλαιών δασοκτημάτων. Έτσι, ο νομοθέτης με την διάταξη της παραγράφου 1 επιχειρεί τη νομιμοποίηση των παραχωρήσεων που συντελέστηκαν σύμφωνα με το νόμο και τηρουμένων των όρων της παραχωρήσεως, ενώ με την παράγραφο 3 αποδίδει στο Δημόσιο τις εγκαταλειφθείσες, υπό την ανωτέρω έννοια, από τους παραχωρησιούχους δασικές εκτάσεις. Και στις δύο περιπτώσεις κρίσιμος χρόνος έρευνας είναι η θέση σε ισχύ του ν. 3208/2003.

IV. Κατ' ακολουθίαν των προεκτεθέντων, επί των τεθέντων ερωτημάτων, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Τμήμα Β') εγνωμοδότησε ομοφώνως, ως εξής:

1) Επί του πρώτου ερωτήματος: Στην περίπτωση του άρθρου 17 παρ. 4 του ν. 3208/2003, για την έκδοση οριστικού τίτλου οφείλεται τίμημα, το οποίο αν δεν έχει καταβληθεί (εν όλω ή εν μέρει), καθορίζεται, κατά περίπτωση, από την αρμόδια Επιτροπή Απαλλοτριώσεων, ο δε υπολογισμός του όλου ή του υπολειπομένου μέρους του γίνεται σύμφωνα με τις κρατούσες συνθήκες κατά τον χρόνο της καταβολής του και τα ισχύοντα κατά τον κρίσιμο αυτό χρόνο μέσα προσδιορισμού της αξίας των ακινήτων.

2) Επί του δευτέρου ερωτήματος α) Επί του α" υποερωτήματος: Στην περίπτωση του άρθρου 17 παρ. 4 του ν. 3208/2003, απαιτείται όπως, κατά την έναρξη ισχύος του νόμου αυτού, αφ' ενός μεν να έχει εκδοθεί οριστικό παραχωρητήριο για την έκταση, αφ' ετέρου δε, η έκταση να έχει αξιοποιηθεί στο σύνολο της κατά τους όρους της παραχωρήσεως και να συνεχίζει να τελεί σε γεωργοδενδροκομική καλλιέργεια, οπότε και μόνον εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της εν λόγω διατάξεως και λογίζεται ιδιωτικό αγρόκτημα μη υπαγόμενο καθ' οιονδήποτε τρόπο στην δασική νομοθεσία.

β) Επί του β' υποερωτήματος: Σε περίπτωση κατά την οποία δασικές εκτάσεις παραχωρηθείσες για γεωργοδενδροκομική καλλιέργεια οικοδομήθηκαν πριν από την έναρξη ισχύος του ν. 3208/2003, δηλαδή μετέβαλαν ανεπίτρεπτα τον συνταγματικά προστατευόμενο δασικό χαρακτήρα και χρήση, δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της διατάξεως του άρθρου 17 παρ. 1 του ίδιου νόμου.

γ) Επί του γ' υποερωτήματος:

(i) Με τον όρο "εγκαταλελειμμένο" ακίνητο στην διάταξη του άρθρου 17 παρ. 3 ν. 3208/2003, νοείται η παραχωρηθείσα δασική έκταση, επί της οποίας ο παραχωρησιούχος δεν προβαίνει πλέον αμέσως ή εμμέσως σε πράξεις νομής ή δεν επιμελείται αυτής για να απολαύσει τα ωφελήματα της γεωργικής και δενδροκομικής καλλιέργειας, χάριν της οποίας του παραχωρήθηκε η έκταση αυτή και

(ii) η άνω εγκατάλειψη παραχωρηθείσας εκτάσεως αρκεί να διαπιστώνεται ότι υψίστατο κατά την έναρξη ισχύος του ν. 3208/2003, ανεξαρτήτως του χρόνου κατά τον οποίο το πρώτον περιήλθε σ' αυτήν την κατάσταση.

θεωρήθηκε

Αθήνα 29.11.2011