



Αριθμός Γνωμοδοτήσεως 372 / 93

ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

ΟΛΟΜΕΛΕΙΑ

Συνεδρίαση ...10. Ιουνίου 1993

Σύνθεση

Πρόεδρος: Γ. Σγουρίτσας
Αντιπρόεδροι: Β. Ρεντζεπέρης, Α. Παπαντωνόπουλος, Στ. Αργυρόπουλος
Νομικοί Σύμβουλοι: Α. Χρυσανθακόπουλος, Α. Παπίδης, Μ. Βεκρής, Ε. Κορουγένης,
Δ. Διαμαντόπουλος, Α. Κομισσόπουλος, Κ. Παπακώστας, Δ. Ράπτης,
Π. Καμαρινέας, Β. Κολοβός, Ρ. Αντωνακόπουλος, Γ. Παπασωτη-
ρίου, Ι. Μισαηλίδης, Ν. Πούλος, Χ. Παπαχρίστου, Χ. Φραγκού-
λης, Ν. Γεράσιμος, Δ. Γριμάνης, Ε. Βολάνης.
Σ. Σκουτέρης, Π. Κισσούδης.
Πάρεδροι (γνώμες χωρίς ψήφο):
Χ. Θωμόπουλος, Π. Τριανταφυλλίδης, Ε. Λεπίδης

Εισηγητής: Ευτύχιος Κορουγένης, Νομικός Σύμβουλος

Αριθμ. Ερωτήματος: Υπ' αριθμ. 2669/486/11.2.1993 έγγραφο της Δ/νσης
Νομοθετικού Έργου του Υπ. Π.Ε.ΧΩ.ΔΕ.

Περίληψη ερωτήματος: Ε ρ ω τ ά τ α ι: α) Αν είναι δυνατή η πώληση εκκλη-
σιαστικής εκτάσεως η οποία, είτε εν όλω είτε εν μέ-
ρει, είναι δασική. β) Αν η ισχύουσα νομοθεσία παρέ-
χει τη δυνατότητα πολεοδομικής ανάπτυξης περιοχών,
οι οποίες είτε εν όλω είτε εν μέρει είναι δασικές,

με την προϋπόθεση του απολύτου σεβασμού του δασικού τους χαρακτήρα, όπως προβλέπεται από τα άρθρα 24 και 117 του Συντάγματος".

Για το παραπάνω ερώτημα το Νομικό Συμβούλιο εγνωμοδότησε ως ακολούθως:

- I. Το πρώτο σκέλος του ερωτήματος, που αφορά την πώληση "εκκλησιαστικής εκτάσεως", εν μέρει ή εν όλω δασικής, διατυπώνεται αορίστως, διότι δεν αναφέρεται σε συγκεκριμένο ζήτημα, που ανακύπτει εν σχέσει με την πώληση των ως άνω εκτάσεων, ούτε εξειδικεύει τον σκοπό και εν γένει τις περιστάσεις της πώλησης συγκεκριμένης κατηγορίας δασικών εκτάσεων, έτσι ώστε δεν καθίσταται δυνατό να υπάρξει σαφής, πλήρης και ασφαλής απάντηση, ενόψει μάλιστα της ρυθμίσεως ως προς τη δασική περιουσία των Ιερών Μονών, που έγινε με τις διατάξεις των Ν.1700/1987 και 1811/1988. Με την ως άνω επιφύλαξη, πρέπει να γίνει δεκτό ότι και επί της εκποίησης δασών και δασικών εκτάσεων, που ανήκουν στην εκκλησιαστική περιουσία, έχει εφαρμογή το άρθρο 60 του Α.Ν. 86/1969 "Περί Δασικού Κώδικος", κατά το οποίο απαιτείται άδεια του Υπουργού Γεωργίας, εάν με την εκποίηση αυτή επέρχεται κατάτμηση του δάσους ή της δασικής εκτάσεως, με ποινή απόλυτης ακυρότητας της σχετικής δικαιοπραξίας. Περαιτέρω, ειδικώς ως προς την εκποίηση των δασών, δασικών εδαφών και εκτάσεων, των υπαχθεισών στη διατηρητέα και ρευστοποιητέα περιουσία των Ιερών Μονών, εφαρμόζεται το άρ. 148 του ως άνω Δασικού Κώδικα, διατηρηθέν και μετά το Ν.998/1979, (άρ. 79 παρ.1), που ρυθμίζει τις προϋποθέσεις και τη διαδικασία εκποίησης των ως άνω εκτάσεων.

II. Ως προς το δεύτερο σκέλος του ερωτήματος οι γνώμες των μετεχόντων στη συνεδρίαση μελών του Νομικού Συμβουλίου εδιχάσθησαν. Κατά τη γνώμη της πλειοψηφίας, αποτελεσθείσης από τον Πρόεδρο Γ.Σγουρίτσα, τους αντιπροέδρους Α. Παπαντωνόπουλο και Στ.Αργυρόπουλο και τους νομικούς συμβούλους Α.Χρυσανθακόπουλο, Α.Παπίδα, Μ.Βεκρή, Ε.Κορουγένη, Κ.Παπακώστα, Δ.Ράπτη, Β.Κολοβό, Γ.Παπασωτηρίου, Ι.Μισαηλίδη, Ν.Πούλο, Χ.Φραγκούλη, Ν.Γεράσιμο, Δ.Γριμάνη, Σ.Σκουτέρη και Π.Κισσούδη, προς την οποία συντάχθηκαν και οι πάρεδροι Χ.Θωμόπουλος, Μ.Τριανταφυλλίδης και Ε.Λεπίδας, η προσήκουσα απάντηση στο τιθέμενο ζήτημα είναι η ακόλουθη. Το άρθρο 24 του ισχύοντος Συντάγματος στην παρ. 1, εδ. α και β ορίζει ότι η προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος αποτελεί υποχρέωση του Κράτους, το οποίο υποχρεούται να παίρνει ιδιαίτερα προληπτικά και κατασταλτικά μέτρα. Περαιτέρω το Σύνταγμα λαμβάνει ειδική μέριμνα για την προστασία του δασικού πλούτου της Χώρας, ορίζοντας στα εδ. γ και δ της ίδιας παραγράφου "Νόμος ορίζει τα σχετικά με την προστασία των δασών και γενικά των δασικών εκτάσεων. Απαγορεύεται η μεταβολή του προορισμού των δημοσίων δασών και δημοσίων δασικών εκτάσεων εκτός αν προέχει για την Εθνική Οικονομία ή αγροτική εκμετάλλευση ή άλλη τους χρήση που την επιβάλλει το δημόσιο συμφέρον". Σύμφωνα με τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας από τις ως άνω διατάξεις, σε συνδυασμό προς την παράγραφο 3 του άρ. 117 του Συντάγματος, η οποία προβλέπει την υποχρεωτική αναδάσωση των δημοσίων ή ιδιωτικών δασών ή δασικών εκτάσεων που κατεστράφησαν

ή καταστρέφονται από πυρκαϊά ή κατ'άλλον τρόπον απεφιλώθησαν ή αποφιλούνται, προκύπτει ότι με την πρώτη ως άνω διάταξη του εδ. γ της παρ. 1 του ως άνω άρ. 24 του Συντάγματος ο συνταγματικός νομοθέτης θεσπίζει γενική απαγόρευση για τη μεταβολή της μορφής του δάσους, ενώ με τη δεύτερη (εδ. δ) διάταξη εισάγει απόκλιση από την ως άνω γενική απαγόρευση, μόνο όμως ως προς τα δημόσια όχι δε και τα ιδιωτικά δάση και δασικές εκτάσεις, παρέχοντας στον κοινό νομοθέτη τη δυνατότητα να επιτρέψει τη μεταβολή των δημοσίων δασών και δασικών εκτάσεων, αν προέχει για την εθνική οικονομία η αγροτική εκμετάλλευση τούτων ή άλλη χρήση, που επιβάλλεται από το δημόσιο συμφέρον. Ως προς τα ιδιωτικά δάση και τις ιδιωτικές δασικές εκτάσεις η ως άνω απαγόρευση είναι απόλυτη και ανεξάρτητη, ήτοι δεν θεσπίζεται καμμία απόκλιση, επιτρέπεται τη μεταβολή της μορφής του δάσους, κατά μία δε ακόμη αυστηρότερη γνώμη, αποκλείεται γενικώς οιαδήποτε επέμβαση στα ιδιωτικά δάση, πλην εκείνης που κρίνεται αναγκαία για την συντήρηση και εκμετάλλευση των εν λόγω δασών. Τα ανωτέρω δέχτηκε η υπ' αριθμ. 3854/1981 απόφαση της Ολομέλειας του Σ.τ.Ε., που έκρινε ως αντικείμενη στις παραπάνω συνταγματικές διατάξεις την παρ. 6 του άρ. 5 του Ν.Α. 886/1971, η οποία επέτρεπε την κτήση από τους οικοδομικούς συνεταιρισμούς δασικών εκτάσεων για πολεοδόμηση και ακύρωσε το Π.Δ. περί επεκτάσεως του σχεδίου πόλης σε δασική έκταση με βάση την ως άνω παράγραφο. Επακολούθησε σειρά αποφάσεων του Σ.τ.Ε. που στοιχούνται με την απόφαση αυτή, ήτοι δέχονται ότι δεν είναι συνταγματικά ανεκτή, ενόψει των διατάξεων της παρ.1 του άρ.24

του Συντάγματος, σε συνδυασμό προς το άρ. 117 παρ. 3 αυτού, η καταστροφή έστω και εν μέρει της μορφής του ιδιωτικού δάσους για τη λειτουργία άλλων χρήσεων, όπως η οικιστική αξιοποίηση δασικής έκτασης κατά το άρ. 9 του Ν.Δ. 17.7/16.8.1923, όπως αντικαταστάθηκε με το άρ. 1 του Α.Ν.625/1968, η ανέγερση οικοδομής μέσα σε δάσος κ.λ.π. (Σ.τ.Ε. 2453/1982, 2196/1982, 4005/1983, 2427/1984, 3774/1985, 2281/1992 (Ολ.), σκέψη 10, 2282/1992 (Ολ) σκ. 12 κ.ά.).

III. Εξάλλου το άρ. 49 του Ν.998/1979 "Περί προστασίας των δασών και δασικών εν γένει εκτάσεων της χώρας" στα πλαίσια των επιτρεπτών επεμβάσεων στα δάση και τις δασικές εκτάσεις ορίζει (παρ. 2) ότι δεν επιτρέπεται η επέκταση του εγκεκριμένου σχεδίου πόλεως ή οικισμού υφισταμένου προ του 1923 ή η δημιουργία οικιστικής περιοχής σε δημόσια δάση ή δημόσιες δασικές εκτάσεις. Εξαιρετικώς επιτρέπεται η ένταξη αυτών σε οικιστική περιοχή με Π.Δ/γμα, που προσυπογράφεται από τον Υπουργό Γεωργίας, εφόσον η πολεοδόμηση των δασών αυτών επιβάλλεται από την ενότητα του πολεοδομικού σχηματισμού, το δε εντασσόμενο τμήμα διατηρεί το δασικό χαρακτήρα του ή εφόσον πρόκειται περί δασών ή δασικών εκτάσεων ορισμένων κατηγοριών, περιβαλλουσών υφιστάμενες πόλεις ή οικισμούς, είναι δε ανέφικτη η χρησιμοποίηση άλλων χώρων για την επέκταση τούτων. Στην παρ. 3 του άρθρου αυτού προβλέπεται ότι τα ιδιωτικά δάση και οι ιδιωτικές δασικές εκτάσεις μπορούν να χαρακτηριστούν ως οικιστικές περιοχές ή να ενταχθούν σε αυτές εφόσον επιβάλλεται τούτο, σύμφωνα με τα προεκτεθέντα, για τα δημόσια δάση. Περαιτέρω, στην παρ. 4 του ίδιου

άρθρου ορίζεται ότι με το σχετικό Π.Δ/γμα περί των ως άνω εντάξεων δασών σε οικιστικές περιοχές πρέπει να προβλέπονται, πέραν των κατά την πολεοδομική νομοθεσία επιβαλλόμενων όρων δόμησης, βάρη και υποχρεώσεις των ιδιοκτητών ή του οικείου φορέα για τη διατήρηση και ανάπτυξη της δασικής βλαστήσεως, σε καμμία δε περίπτωση το σύνολο των προς οικοδόμηση διατιθεμένων χώρων δεν μπορεί να υπερβεί το δέκα επί τοις εκατό του δάσους ή της δασικής εκτάσεως.

IV. Η ως άνω νομολογία του Σ.τ.Ε. δεν αναφέρεται ειδικά στο άρ. 49 του Ν.998/1979, αλλά αφορά συγγενείς προς αυτό περιπτώσεις. Με βάση όμως τις ως άνω αποφάσεις πρέπει να γίνει καταρχήν δεκτό ότι η επέκταση του σχεδίου πόλης μέσα σε ιδιωτικά δάση και ιδιωτικές δασικές εκτάσεις, βάσει του άρθρου αυτού, αντίκειται στις ως άνω συνταγματικές διατάξεις, δοθέντος ότι επιφέρει καταστροφή, έστω και μερική, της δασικής βλαστήσεως και συνιστά βασική μεταβολή του προορισμού του δάσους, η οποία δεν συμβάλλει στην προστασία και τη συντήρησή του, αλλά, αντίθετα, ενισχύει την τάση της οικοπεδοποίησής του. Συναφώς, πρέπει να σημειωθεί ότι ως ιδιωτικά δάση και ιδιωτικές δασικές εκτάσεις νοούνται κατά τη νομολογία του Σ.τ.Ε. (3754/1981, 1362/1981 κ.ά). όσα δεν ανήκουν στο δημόσιο, ήτοι τα ανήκοντα στους ιδιώτες ή τα νομικά πρόσωπα δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου. Συνεπώς, ιδιωτικά δάση θεωρούνται τα ανήκοντα και στις Ιερές Μονές ή την Εκκλησία της Ελλάδος, που αποτελούν νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου (άρ. 1 παρ. 4 του Ν.590/1977 "Περί του Καταστατικού Χάρτου της

Εκκλησίας της Ελλάδος").

V. Κατ'ακολουθία, σύμφωνα με την πλειοψηφούσα γνώμη, ως προς το δεύτερο σκέλος του ερωτήματος προσήκει η απάντηση ότι με βάση τη μέχρι τώρα νομολογία του Σ.τ.Ε. δεν είναι συνταγματικώς ανεκτή η επέκταση του σχεδίου πόλης σε δάση ή δασικές εκτάσεις που ανήκουν σε Ιερές Μονές ή στην Εκκλησία της Ελλάδος, στην οποία επέκταση προφανώς αναφέρεται το ως άνω ερώτημα. Αντίθετη βεβαίως προσήκει γνώμη για την οικιστική αξιοποίηση του μη δασικού τμήματος ενιαίας έκτασης, η οποία κατά το υπόλοιπο τμήμα είναι δασική, υπό τον όρον ότι το ως άνω τμήμα δεν θεωρείται ότι περιλαμβάνεται σε δασική έκταση, κατά την έννοια των διατάξεων του άρ. 3 του Ν.998/1979 (όπως τα ξέφωτα κ.λ.π. Σ.τ.Ε. 3774/1985). Πάντως, επισημαίνεται ότι η ανωτέρω κρίση της πλειοψηφούσας γνώμης του Νομικού Συμβουλίου ερείδεται αποκλειστικά στη νομολογία του Σ.τ.Ε., ανεξάρτητα από τις επιφυλάξεις που διατηρεί η γνώμη αυτή ως προς την ορθότητα της εν λόγω νομολογιακής εκδοχής περί της εκμεταλλεύσεως των ιδιωτικών δασών και δασικών εκτάσεων σύμφωνα με τις ως άνω διατάξεις του Συντάγματος.

VI. Κατά τη μειοψηφούσα γνώμη του Αντιπροέδρου Β.Ρεντζεπέρη και των νομικών συμβούλων Δ.Διαμαντόπουλου, Α.Κομισσόπουλου, Π.Καμαρινέα, Ρ.Αντωνακόπουλου Χ.Παπαχρίστου και Ε.Βολάνη, πρέπει να γίνει δεκτόν ότι: 1. Δι'άρθρου 24 του ισχύοντος Συντάγματος ορίζεται: "1. Η προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος αποτελεί υποχρέωσιν του Κράτους. Το Κράτος υποχρεούται να λαμβάνη ιδιαίτερα

προληπτικά ή κατασταλτικά μέτρα προς διαφύλαξιν αυτού. Νόμος καθορίζει τα αφορώντα εις την προστασίαν των δασών και των δασικών εν γένει εκτάσεων. Απαγορεύεται η μεταβολή του προορισμού των δημοσίων δασών και των δημοσίων δασικών εκτάσεων, πλην αν προέχη δια την Εθνικήν Οικονομίαν η αγροτική εκμετάλλευσις τούτων ή άλλη χρήσις εκ δημοσίου συμφέροντος επιβαλλομένη.....". Δι' άρθρου δε 177 παρ. 3 του αυτού ορίζεται: "3. Δημόσια ή ιδιωτικά δάση ή δασικά εκτάσεις καταστραφείσαι ή καταστρεφόμεναι εκ πυρκαϊάς ή άλλως πως αποφιλωθείσαι ή αποφιλούμεναι, δεν αποβάλλουν εκ του λόγου τούτου τον όν εκέκτηντο προ της καταστροφής των χαρακτήρα και κηρύσσονται υποχρεωτικώς αναδασωτέαι, αποκλειομένης της διαθέσεως τούτων δι' έτερον προορισμόν". 2. Η γραμματική διατύπωσις της πρώτης των διατάξεων τούτων και ιδία κατά τα εδάφια § και δ' αυτής, είναι τόσον σαφής, ώστε αποδίδει πλήρως την βούλησιν του συνταγματικού νομοθέτου. Ο νομοθέτης αυτός ηθέλησε ν' αφήσει εις τον συντεταγμένον (κοινόν) νομοθέτην την ρύθμισιν πάντων των αφορώντων εις την προστασίαν των δασών και δασικών εκτάσεων είτε πρόκειται περί δημοσίων, είτε περί ιδιωτικών τοιούτων. Αμέσως δε μετά ταύτα, εν επιγνώσει της διακρίσεως, αλλά και του όλως διαφορετικού νομικού πλαισίου δημοσίων και ιδιωτικών δασών, περιορίζεται ν' αναφερθή μόνον εις τα δημόσια δάση και τας δημοσίας δασικάς εκτάσεις και να ορίση ως προς αυτάς και μόνον ότι απαγορεύεται, προδήλως και εις τον συντεταγμένον νομοθέτην, να επιτρέψη την μεταβολήν του προορισμού αυτών, πλην δύο ειδικώς

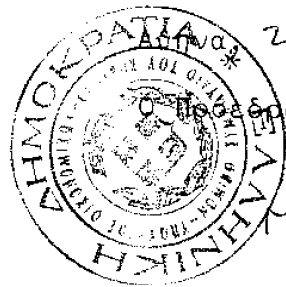
αναφερομένων περιπτώσεων (χάριν της Εθν. Οικον. αγροτική εκμετάλλευσις αυτών ή χάριν δημοσίου συμφέροντος άλλη χρήσις αυτών). Το εξ αντιδιαστολής επιχείρημα της λογικής ερμηνείας της συνταγματικής διατάξεως, ουδεμίαν απολύτως αμφιβολίαν καταλείπει ότι, βούλησις του συνταγματικού νομοθέτου είναι όπως η όλη ρύθμισις και τύχη των ιδιωτικών δασών και δασικών εκτάσεων, από πάσης πλευράς (χρήσις, προορισμός κ.λ.π.) ανήκει εις τον συντεταγμένον νομοθέτην, εκτιμώντα τα πλαίσια επεμβάσεως εκάστοτε εις την ατομικήν δασικήν ιδιοκτησίαν του πολίτου, από πλευράς σκοπιμότητος ή αναγκαιότητος ωρισμένων μέτρων και ρυθμίσεων προς προστασίαν του φυσικού περιβάλλοντος (κατά το εδ. α' της διατάξεως αυτής). 3. Τοιαύτη δε βούλησις του συνταγματικού νομοθέτου, όχι μόνον εναρμονίζεται προς το άρθρον 17 του Συντάγματος περί, κατ' αρχήν, απαραβιάστου (και προστασίας) της ατομικής ιδιοκτησίας, αλλά και ρητώς εξάγεται, περαιτέρω εκ των συζητήσεων εις την Β' Υποεπιτροπήν της Βουλής επί του Συντάγματος του έτους 1975 (βλ. πρακτικά αυτής σελίδες 37 επ.), καθ' ός ρητώς ετονίσθη η αναγκαιότης να μη ταυτισθή το ιδιωτικόν δάσος μετά του δημοσίου και εν τω πλαισίω του πνεύματος αυτού προεκρίθη η ως άνω διατύπωσις, δι' ής ηθέληθη ακριβώς να αποχωρισθή το δημόσιον του ιδιωτικού δάσους από απόψεως εξουσίας του συντεταγμένου νομοθέτου προς ρύθμισιν των αφορώντων το δεύτερον. Περαιτέρω και η ως άνω διάταξις του άρθρου 117 παρ. 3 του αυτού Συντ., μαρτυρεί ότι, όπου ο νομοθέτης του Συντάγματος ηθέλησε να ταυτίση ρυθμίσεις δημοσίου και ιδιωτικού δάσους, ρητώς εξεφράσθη, ενώ αντιθέτως εις το άρθρον 24 εδ. δ' σαφώς περιωρίσθη εις το δημόσιον και

μόνον δάσος. 4. Εντεύθεν, ο συντεταγμένος νομοθέτης ουδό-
λως κωλύεται να επιτρέψη, γενικώς ή ειδικώς, ιδίας, αποκλι-
νούσας έναντι των δημοσίων δασών ρυθμίσεις ως προς την χρή-
σιν ή τον προορισμόν ιδιωτικών δασών. Καίτοι, όμως τα ανω-
τέρω τυγχάνουν πλέον ή αληθή και αποτελούν βούλησιν του
συνταγματικού νομοθέτου, δεν φαίνεται να έχουν γίνει δεκτά
υπό αποφάσεων του Συμβουλίου της Επικρατείας και ούτω ανα-
κύπτει δυσαρμονία μεταξύ κειμένης συνταγματικής διατάξεως
και νομολογιακής εφαρμογής αυτής. Η δυσαρμονία αυτή προφα-
νώς θα ηδύνατο ν'αρθή δι'απεριφράστου διατυπώσεως της ως
άνω διατάξεως εις μελλοντικήν τροποποίησιν του Συντάγματος,
εκτός, βεβαίως αν μέχρι τότε ήθελεν αναθεωρηθή η νομολογια-
κή ως άνω θέσις επί του ζητήματος, η οποία, ως είναι αυτο-
νόητον, δημιουργεί δυσχέρειαν εις τον συντεταγμένον (κοι-
νόν) νομοθέτην, υπό την έννοιαν ότι πιθανολογείται ότι το
Σ.τ.Ε., ακολουθούσιν την χαραχθείσαν ως άνω γραμμήν του, θα
χαρακτηρίση, εις πρώτην ευκαιρίαν, νόμον συγκρουόμενον
προς την γραμμήν του ταύτην, ως αντισυνταγματικόν.

ΕΘΕΩΡΗΘΗ

Αθήνα 23 Ιουνίου 1993

Ο Πρόεδρος Ν.Σ.Κ.



Γ.Σγουρίτσας

Ο Νομικός Σύμβουλος Ν.Σ.Κ.

Ευτύχιος Κορουγένης