

ΣΤΕ 2818/1997

ΑΡΜ/1997 (1072) Προστασία δασών. Εφαρμοζόμενες διατάξεις του Συντάγματος. Υποχρέωση της Διοίκησης για την εφαρμογή αυτών. Αίτηση ακύρωσης της παράλειψης της Διοίκησης να προβεί στην κατάρτιση και θέση σε ισχύ του Δασολογίου της χώρας.

Αριθμός 2818/1997

ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ

ΤΜΗΜΑ Ε

Συνεδρίασε δημόσια στο ακροατήριό του την 28η Φεβρουαρίου 1996, με την εξής σύνθεση : Μ. Δεκλερής, Αντιπρόεδρος, Πρόεδρος του Ε Τμήματος, Γ. Δεληγιάννης, Ι. Μαρή, Κ. Μενουδάκος, Α. Θεοφιλοπούλου, Σύμβουλοι, Μ. Καραμανώφ, Ι. Μαντζουράνης, Πάρεδροι. Γραμματέας η Γ. Σακελλαρίου, Γραμματέας του Ε Τμήματος.

Δ ι ά ν α δικάσει την από 2 Ιανουαρίου 1991 αίτηση : τ ο υ Σωματείου με την επωνυμία ".....", που εδρεύει στην Αθήνα (οδός), η οποία παρέστη με τον δικηγόρο Σ. Νικολάου (Α.Μ. 13500), που τον διόρισε με πληρεξούσιο, κ α τ ά του Υπουργού Γεωργίας, ο οποίος παρέστη με τον Νικηφ. Κανιούρα, Πάρεδρο του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους.

Με την αίτηση αυτή η αιτούσα εταιρεία ζητεί να ακυρωθούν : 1. η παράλειψη του Υπουργού Γεωργίας να προβεί σε οφειλόμενη νόμιμη ενέργεια, δηλαδή στην κατάστρωση και θέση σε ισχύ του δασολογίου της Χώρας και 2. η όμοια παράλειψη όλων των Νομαρχών του Κράτους να προβούν, ο καθένας αυτοτελώς, σε οφειλόμενη νόμιμη ενέργεια, δηλαδή στην κατάστρωση και θέση σε ισχύ του δασολογίου του κάθε νομού.

Η εκδίκαση άρχισε με την ανάγνωση της εκθέσεως του Εισηγητή, Συμβούλου, Γ. Δεληγιάννη.

Κατόπιν, το δικαστήριο άκουσε τον πληρεξούσιο της αιτούσης εταιρείας, ο οποίος ανέπτυξε και προφορικά τους προβαλλόμενους λόγους ακυρώσεως και ζήτησε να γίνει δεκτή η αίτηση και τον αντιπρόσωπο του Υπουργού, που ζήτησε την απόρριψή της.

Μετά τη δημόσια συνεδρίαση, το δικαστήριο συνήλθε σε διάσκεψη σε αίθουσα του δικαστηρίου,

Ε ί δ ε τ α σ χ ε τ ι κ ά έ γ γ ρ α φ α κ α ι ε σ κ έ φ θ η κ α τ ά τ ο Ν ό μ ο

1. Επειδή καταβλήθηκαν τα νόμιμα τέλη (υπ` αριθ. 5748891 και 5748892 του έτους 1991 διπλότυπα της Δ.Ο.Υ. Δικαστικών Εισπράξεων Αθηνών) και το παράβολο (υπ` αριθ. 530011 και 2691367 γραμμάρια παραβόλου του Δημοσίου).

2. Επειδή με την κρινόμενη αίτηση ζητείται η ακύρωση της παραλείψεως της Διοικήσεως να προβεί στη κατάρτιση και θέση σε ισχύ του δασολογίου της Χώρας, που εκδηλώθηκε με την άπρακτη πάροδο τριμήνου από της υποβολής της από 6-8-1990 σχετικής αιτήσεως του ήδη αιτούντος σωματείου προς τον Υπουργό Γεωργίας και όλους τους Νομάρχες της Χώρας.

3. Επειδή η προκειμένη υπόθεση είχε εισαχθεί στο Ε Τμήμα του Συμβουλίου της Επικρατείας, με πενταμελή σύνθεση, το οποίο με την υπ` αριθ. 1984/1994 απόφασή του την παρέπεμψε στην επταμελή σύνθεση του Τμήματος τούτου λόγω της σπουδαιότητάς της. μδη φέρεται για συζήτηση μετά την υπ` αριθ. 2155/1995 προδικαστική απόφαση του ως άνω Τμήματος.

4. Επειδή το άρθρο 24 παρ. 1 του ισχύοντος Συντάγματος ορίζει ότι : "Η προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος αποτελεί υποχρέωση του Κράτους. Για τη διαφύλαξή του το Κράτος έχει υποχρέωση να παίρνει ιδιαίτερα προληπτικά ή κατασταλτικά μέτρα. Νόμος ορίζει τα σχετικά με την προστασία των δασών και γενικά των δασικών εκτάσεων. Απαγορεύεται η μεταβολή του προορισμού των δημόσιων δασών και των δημόσιων δασικών εκτάσεων, εκτός αν προέχει για την Εθνική Οικονομία η αγροτική εκμετάλλευση ή άλλη τους χρήση που την επιβάλλει το δημόσιο συμφέρον". Περαιτέρω ο Ν. 998/1979 "περί προστασίας των δασών και των δασικών εκτάσεων της Χώρας" (ΦΕΚ 289), που εκδόθηκε σύμφωνα με την πιο πάνω συνταγματική επιταγή, θεσπίζει μέτρα προστασίας των δασών. Ειδικότερα στο άρθρο 11 με το οποίο επιβάλλεται φωτογράφιση των δασών, ορίζεται ότι : "1. Τα δάση και αι δασικά εκτάσεις της Χώρας φωτογραφούνται : α) από αέρος εν τω συνόλω των ή κατά τα φυσικώς διακεκριμένα τμήματα αυτών κατά τρόπον ώστε να εμφανίζεται ο δασικός χαρακτήρ της φωτογραφιζομένης περιοχής και τα όρια μέχρι των οποίων εξικνείται το δάσος ή η δασική έκτασις και β) εκ των σύνεγγυς κατ` εκλογήν, ώστε να εμφανίζεται η μορφολογία του εδάφους και το είδος ή τα είδη της δασικής βλαστήσεως εν τη περιοχή, καθώς και τα τυχόν ιδιαίτερα εκάστου τμήματος αυτής χαρακτηριστικά. 2. Αι κατά την προηγουμένη παράγραφον φωτογραφίαι, επί των οποίων σημειούνται η χρονολογία λήψεως, αι τοπωνυμία και τα λοιπά προσδιοριστικά στοιχεία των περιοχών, τας οποίας απεικονίζουν, ταξινομούνται και φυλάσσονται μετά των αρνητικών παρά τη κεντρική δασική υπηρεσία. Πλήρης σειρά φωτογραφιών των δασών και δασικών εκτάσεων φυλάσσεται κεχωρισμένως διά την περιοχήν εκάστου Δασαρχείου παρ` αυτώ. 3. . . .". Στο άρθρο 12, με το οποίο προβλέπεται η χαρτογράφηση των δασών, ορίζεται ότι : "1. Διά της χαρτογράφησης σκοπείται η υπό ωρισμένην κλίμακα επί του χάρτου απεικόνισις και οριοθέτησις των επιφανειών της γης αι οποίαι καταλαμβάνονται υπό δασών και δασικών εκτάσεων, ως αύται καθορίζονται εν άρθρω 3 παρ. 1 έως και 5 του παρόντος νόμου. 2. Η χαρτογράφησις των δασών και δασικών εκτάσεων ενεργείται υπό της Γενικής Διευθύνσεως Δασών τη συνδρομή των αρμοδίων κρατικών φορέων. . . . 3. Η χαρτογράφησις ενεργείται επί τη βάσει προγράμματος καταρτιζομένου υπό της Γενικής Διευθύνσεως Δασών και εγκρινομένου δι` αποφάσεως του Υπουργού Γεωργίας μετά γνωμάτευσιν επί τούτου της αρμοδίας υπηρεσίας του Υπουργείου Εθνικής Αμύνης. Το πρόγραμμα καθορίζει τας περιφέρειας εις τας οποίας ενεργείται κατά Νόμον και σειράν προτεραιότητος η χαρτογράφησις. Το έργον τούτο δύναται να ανατεθή και εις ετέραν δημοσίαν υπηρεσίαν ή εις ίδιον δημόσιον οργανισμόν. 4. Επί τη βάσει των επί μέρους χαρτογραφικών εργασιών, των κατά το προηγούμενον άρθρον στοιχείων της φωτογράφησεως, ως και όλων των εν γένει υφισταμένων στοιχείων, συντάσσεται ο δασικός χάρτης εκάστης περιοχής (δήμου ή κοινότητος ή πλειόνων δήμων και κοινοτήτων), υπογραφόμενος υπό του προϊσταμένου του χαρτογραφικού συνεργείου και του οικείου δασάρχου. Ο χάρτης ούτος αποστέλλεται υπό του δασάρχου εις τους εις ους αφορά δήμους ή κοινότητας και εκτίθεται επί ένα μήνα εις τα καταστήματα αυτών και του δασαρχείου, του κοινού ειδοποιουμένου περί τούτου διά σχετικής

ανακοινώσεως, δημοσιευομένης εις δύο τουλάχιστον τοπικές εφημερίδας ή εις μίαν τοπικήν και μίαν εφημερίδα των Αθηνών ή της Θεσσαλονίκης. Εάν εντός δύο μηνών από της τελευταίας δημοσιεύσεως δεν προβληθούν αι κατά την επομένην παράγραφον αντιρρήσεις κατά του χάρτου, ούτος καθίσταται οριστικός και υποβάλλεται εις την κεντρικήν δασικήν υπηρεσίαν προς κύρωσιν υπό του Υπουργού.

5. Αντιρρήσεις κατά του δασολογικού χάρτου και του συνοδείου αυτού υπομνήματος της παρ. 6 του παρόντος άρθρου, αφορώσαι εις αμφισβήτησιν του δασικού χαρακτήρος τμημάτων των εις αυτόν εμφανιζομένων επιφανειών ή εις ουσιώδη σφάλματα της οριοθετήσεως των δασών και δασικών εκτάσεων, δύναται να προβληθούν ενώπιον των κατ' άρθρ. 10 παρ. 3 επιτροπών παρ' οιουδήποτε έχοντος έννομον συμφέρον φυσικού ή νομικού προσώπου εντός δύο μηνών από της τελευταίας των κατά την προηγουμένην παράγραφον δημοσιεύσεων. Εάν η ως άνω επιτροπή δεχθή τας αντιρρήσεις, ο χάρτης αναμορφούται συμφώνως προς τα εν τη αποφάσει της οριζόμενα, υποβάλλεται δε εις την κεντρικήν δασικήν υπηρεσίαν προς κύρωσιν υπό του Υπουργού. Εάν αι αντιρρήσεις απορριφθούν ο δασολογικός χάρτης υποβάλλεται προς κύρωσιν ως έχει.

6. Ο Υπουργός, εντός εξ μηνών από της εις αυτόν υποβολής του χάρτου, δύναται να αναπέμψη τούτον προς συμπλήρωσιν ή νέαν έρευναν. Οι καθιστάμενοι οριστικοί χάρται κυρούνται υπό του Υπουργού Γεωργίας και φυλάσσονται αριθμούμενοι και αρχαιοθετούμενοι παρά τη κεντρική δασική υπηρεσία, ως και παρ' εκάστω δασαρχείω και αντίγραφα αυτών αποστέλλονται εις την Γενικήν Διεύθυνσιν Οικισμού του Υπουργείου Δημοσίων έργων, η δε χρήσις αυτών είναι υποχρεωτική διά τα δημόσια όργανα.

7. Ο δασολογικός χάρτην συνοδεύει υπόμνημα περί της ταξινομήσεως των απεικονιζομένων τμημάτων κατά τας εν άρθρω 4 του παρόντος νόμου διακρίσεις. Η κυρούσα τους οριστικούς χάρτας απόφασις του Υπουργού Γεωργίας δημοσιεύεται εις το Δ Τεύχος της Εφημερίδος της Κυβερνήσεως μετά φωτοσμικρύνσεως των χαρτών.

8. Κατά την διαδικασίαν της χαρτογραφήσεως δεν δύναται να τεθούν ή προβληθούν θέματα ιδιοκτησίας ουδέ να θιγούν δι' αυτής ιδιωτικά δικαιώματα του Δημοσίου ή ιδιωτών.

9. Ανά πενταετίαν μετά την τελείωσιν της διαδικασίας χαρτογραφήσεως γίνεται έλεγχος προς συμπλήρωσιν του χάρτου διά των τυχόν νέων εκτάσεων αι οποίαι κατόπιν φυσικής αναγεννήσεως ή αναδασώσεως απέκτησαν δασικόν χαρακτήρα, ως και προς διαπίστωσιν τυχόν αλλοιώσεων ή μεταβολών εντός αυτού. Στο άρθρο 13 προβλέπεται η κατάρτιση δασολογίου ως εξής :

"1. Παρά τη Κεντρική Δασική Υπηρεσία καταρτίζεται και τηρείται γενικόν δασολόγιον εις το οποίον καταχωρούνται, κεχωρισμένως κατά νομούς, τα εμφανιζόμενα εις τους δασικούς χάρτας δάση και δασικά εκτάσεις, προσδιοριζόμενα διά των γνωστών τοπωνυμιών, ως επίσης τα διακριθέντα όρια και η εις στρέμματα συνολική έκτασις τούτων. Εις το δασολόγιον σημειούνται επίσης τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της δασικής βλαστήσεως εκάστης περιοχής (κατηγορία δασών, είδος βλαστήσεως, πυκνότης, ηλικία και άλλαι προσδιοριστικά λεπτομέρειαι). Εις εκάστην μερίδα σημειούνται οι συνταχθέντες χάρται και αι ληφθείσαι διά την περιοχόν φωτογραφία μετά των στοιχείων αυτών, ως και αι κατά την παράγραφον 8 του προηγουμένου άρθρου συμπληρώσεις ή μεταβολαί των δασολογικών χαρτών. Εις το δασολόγιον καταχωρίζονται ιδιαιτέρως αι εις εκάστην περιφέρειαν κηρυχθείσαι ή εφεξής κηρυσσόμεναι αναδασωτέαι εκτάσεις. Επίσης σημειούνται εις το περιθώριον εκάστης υφισταμένης μερίδος δάσους ή δασικής εκτάσεως αι εν σχέσει προς ταύτην κηρυσσόμεναι ως αναδασωτέαι εκτάσεις λόγω καταστροφής ή αποψιλώσεως της δασικής βλαστήσεως.

2. Παρ' εκάστω δασαρχείω τηρείται τοπικόν δασολόγιον διά τα

εις την περιφέρειαν αυτού ευρισκόμενα δάση και τας δασικάς εκτάσεις μετά των κατά την παράγραφον 1 στοιχείων, ενημερουμένων εκάστοτε υπό της κεντρικής υπηρεσίας.

3. Διά προεδρικού διατάγματος εκδιδομένου προτάσει των Υπουργών Προεδρίας Κυβερνήσεως, Εθνικής Αμύνης και Γεωργίας καθορίζονται :

α) τα του προσωπικού της οργανώσεως και του εξοπλισμού των συνεργείων φωτογράφησεως και χαρτογραφήσεως των δασών και δασικών εκτάσεων, β) η οργάνωσις της υπηρεσίας καταρτίσεως και τηρήσεως του γενικού δασολογίου, ως και τα της τηρήσεως των τοπικών δασολογίων υπό των κατά τόπους δασαρχείων, γ) ο τρόπος και αι λεπτομέρειαι λήψεως, εκτυπώσεως και φυλάξεως των φωτογραφιών ως και συντάξεως, εκτυπώσεως και αρχειοθετήσεως των δασικών χαρτών, δ) η ασφάλεια των παραγομένων πάσης φύσεως φωτογραφικών και χαρτογραφικών υλικών εις τα οποία περιέχονται οχυραί θέσεις, αμυντικά περιοχαί ή άλλαι εγκαταστάσεις του Υπουργείου Εθνικής Αμύνης, ε) αι λεπτομέρειαι καταρτίσεως και τηρήσεως του γενικού δασολογίου, ως και χρησιμοποίησεως των στοιχείων αυτού ή παροχής τούτων εις πάντα ενδιαφερόμενον". Επί τη βάσει της εξουσιοδοτικής αυτής διατάξεως εκδόθηκε το υπ' αριθ. 1141/1980 πρ. διάταγμα (ΦΕΚ 288) με το οποίο ορίζεται η αρμόδια αρχή για το συντονισμό και την εποπτεία του έργου της φωτογράφησεως και χαρτογράφησης των δασών, προβλέπεται η συγκρότηση και η στελέχωση των συνεργείων που θα προβούν στις εργασίες φωτογράφησεως και κατάρτισης των δασικών χαρτών, καθορίζονται τα τεχνικά χαρακτηριστικά επί τη βάσει των οποίων θα διεξαχθεί η αεροφωτογράφηση και θα καταρτισθούν οι δασικοί χάρτες. Περαιτέρω το διάταγμα αυτό ρυθμίζει την διαδικασία και την τεχνική της κατάρτισης, τήρησης και ενημέρωσης του Γενικού Δασολογίου. Τέλος στο άρθρο 14 του ίδιου νόμου καθιερώνεται διαδικασία επιλύσεως των αμφισβητήσεων, σχετικά με τον χαρακτήρα οποιασδήποτε εκτάσεως, ως δασικής ή μη, μέχρις ότου καταρτισθεί και τεθεί σε ισχύ το δασολόγιο. λτσι το άρθρο αυτό ορίζει ότι :

"1. Εάν δεν έχει καταρτισθή εισέτι δασολόγιον, ο χαρακτηρισμός περιοχής τινός ή τμήματος της επιφανείας της γης ως δάσους ή δασικής εκτάσεως και ο καθορισμός των ορίων τούτων διά την εφαρμογήν των διατάξεων του παρόντος νόμου, ως και ο προσδιορισμός της κατηγορίας εις ήν ανήκει δάσος ή δασική έκτασις κατά τας εν άρθρω 4 διακρίσεις, ενεργείται κατ' αίτησιν οιουδήποτε έχοντος έννομον 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 φωτογράφησεως 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 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 εφ' όσον δεν συντρέχει περίπτωσης κοινοποιήσεως, από της τελευταίας των κατά την προηγουμένη παράγραφον δημοσιεύσεων, ενώπιον της κατά το άρθρον 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 φάκελλον και τας προτάσεις του ενδιαφερομένου ως άνω ιδιώτου, νομικού προσώπου ή δημοσίας υπηρεσίας, δυναμένη δε και να διενεργήση αυτοψίαν προς μόρφωσιν ασφαλεστέρας γνώμης περί της υφισταμένης εν τη περιοχή καταστάσεως, αποφαίνεται ητιολογημένως εντός τριμήνου προθεσμίας από της υποβολής των αντιρρήσεων. 4. Αι κατά την προηγουμένη παράγραφον αποφάσεις των επιτροπών, δι' 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".

5. Επειδή ο συντακτικός νομοθέτης, έχων επίγνωση του οικολογικού προβλήματος, ανήγαγε σε αντικείμενο εννόμου προστασίας το φυσικό περιβάλλον. Κατά την έννοιαν δε του άρθρου 24 του ισχύοντος Συντάγματος η προστασία αυτή δέον να είναι πλήρης και αποτελεσματική. Κατά συνέπειαν, η διάταξις αύτη καθιστά υποχρεωτική για μεν τον κοινό νομοθέτη και την Διοίκηση την λήψη των προς τούτο αναγκαίων προληπτικών και κατασταλτικών μέτρων, και δη είτε κανονιστικών είτε γενικών ατομικών είτε ατομικών, για δε τα δικαστήρια την παροχή αποτελεσματικής προστασίας στο φυσικό περιβάλλον. Εντεύθεν έπεται ότι παράλειψη της Διοικήσεως προς λήψιν των μέτρων αυτών (κανονιστικών, γενικών ατομικών, ατομικών) είναι, παράλειψη οφειλομένης ενεργείας υποκειμένη σε ακύρωση από το Συμβούλιο Επικρατείας, κατ' επιβεβλημένην διασταλτικήν ερμηνείαν του άρθρου 45 παρ. 4 του κωδ. π.δ. 18/1989, εφ' όσον άλλως η μεν συνταγματική επιταγή θα μετέπιπτε σε απλή θεωρητική διακήρυξη αρχής, το δε φυσικό περιβάλλον θα παρέμενε άνευ προστασίας, εκτεθειμένο σε ανεπανόρθωτη καταστροφή, εναντίον της σαφούς βουλήσεως του συνταγματικού νομοθέτη.

6. Επειδή στην έννοια του φυσικού περιβάλλοντος και μάλιστα ευπαθή οικοσυστήματα αυτού αποτελούν τα δάση και οι δασικές εκτάσεις. Η διατήρηση και η αναπαραγωγή των δασικών οικοσυστημάτων με την αλληλεξάρτηση και αλληλεπίδραση των στοιχείων που τα συνθέτουν συμβάλλει πολλαπλώς στην διατήρηση της φυσικής και βιολογικής ισορροπίας και αυτήν την ίδια την ύπαρξη της ζωής. Γι' αυτό ο συντακτικός νομοθέτης αντιμετώπιζοντας και την σημαντική καταστροφή που έχει ήδη υποστεί ο δασικός πλούτος της χώρας θέσπισε αυστηρό προστατευτικό καθεστώς των δασών και των δασικών εκτάσεων. Στόχος της προστασίας αυτής είναι η κατ' αρχήν απαγόρευση της μεταβολής του προορισμού των δασών και των δασικών εκτάσεων, που είναι απόλυτη προκειμένου περί των ιδιωτικών δασών και των ιδιωτικών δασικών εκτάσεων να διασφαλισθεί η διατήρηση και αναγέννηση των ζωτικών αυτών οικοσυστημάτων και η συνακόλουθη εκπλήρωση των τόσο σημαντικών για τη φύση και τη ζωή λειτουργιών του. Η προστασία αυτή πηγάζει απευθείας από το Σύνταγμα (άρθρο 24), οι σχετικές επιταγές του οποίου έχουν αυτοτέλεια και άμεση εφαρμογή. λτσι ο κοινός νομοθέτης είναι υποχρεωμένος να θεσπίσει τα πρόσφορα προστατευτικά μέτρα μέσα στα όρια που διαγράφουν οι

ανάγκες για τη διαφύλαξη και τη προστασία του αγαθού αυτού. Αλλά και όταν δεν υπάρχει τέτοιας φύσης προστατευτική νομοθετική διάταξη, από τις συνταγματικές αυτές διατάξεις πηγάζει ευθεία υποχρέωση της Διοίκησης να έχει σαν θεμελιώδη γνώμονα για την ρύθμιση θεμάτων που έχουν σχέση ή επιπτώσεις στο δασικό περιβάλλον, ιδίως στις περιπτώσεις θεμιτής παρέμβασης σε δάση ή δασικές εκτάσεις, την ανάγκη της προστασίας των σύμφωνα με τις αρχές και επιδιώξεις της επιστήμης (Ολ. Σ.τ.Ε. 2281/1992). Θεμελιώδης όμως προϋπόθεση για την προστασία των δασών, που απορρέει από τη φύση των πραγμάτων και επισημαίνεται σε κανόνες του διεθνούς και του κοινοτικού δικαίου, καθώς και σε πορίσματα και αποφάσεις διεθνών διασκέψεων και συλλογικών οργάνων στα πλαίσια του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών και της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, είναι η προηγούμενη απογραφή των δασών και των δασικών εκτάσεων της χώρας. Έτσι, ήδη με τα άρθρα 1 και 2 του Κανονισμού 1615/1989 του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ενώσεως έχει δημιουργηθεί το Ευρωπαϊκό Σύστημα Δασικών Πληροφοριών και Επικοινωνίας (EFICS) με αντικείμενο την συλλογή, τον συντονισμό, την εξασφάλιση συνοχής και την επεξεργασία των στοιχείων που αφορούν στο δασικό τομέα και την εξέλιξή του, διότι είχε αρμοδίως διαπιστωθεί ότι η εφαρμογή και παρακολούθηση των Κανονισμών της λνωσης για τα δάση απαιτούσαν λεπτομερή πληροφόρηση για την κατάσταση και εξέλιξη των δασών της Ενώσεως. Χάριν, μάλιστα, του σκοπού αυτού εκρίθη αναγκαίο να υποστηριχθούν τα κράτη - μέλη, ώστε να εξασφαλίσουν ή βελτιώσουν την διαθεσιμότητα ιδίως των στοιχείων των εθνικών δασικών απογραφών (άρθρ. 2 και 3). Από τα ανωτέρω προκύπτει, ότι η κατάρτιση εθνικού δασολογίου, πέραν της προδήλου σημασίας της για την προστασία των εθνικών δασών είναι αναγκαία και για την λειτουργία του Ευρωπαϊκού συστήματος δασικών πληροφοριών. Αλλά, και κατά την Αρχήν 2c της Διακηρύξεως του Ρίο (1992) για την βιώσιμη ανάπτυξη των δασών, πρέπει να διασφαλίζεται στην δημόσια διοίκηση η παροχή εγκύρου, αξιοπίστου και ακριβούς πληροφορήσεως για τα δάση και τα δασικά οικοσυστήματα, κατά δε το Κεφ. 11, 13 (α) της Agenda `21, στην επιβεβλημένη βιώσιμη διαχείριση των δασικών οικοσυστημάτων περιλαμβάνεται, ρητώς μνημονευομένη, και η απογραφή αυτών, η οποία, κατά την 14 του αυτού Κεφαλαίου, πρέπει να ενημερούται και να σταθεροποιήται σε συσχέτιση με τον σχεδιασμό των χρήσεων της γης. Οι ανωτέρω αρχές επιβεβαιώθηκαν με την υπ` αριθ. 4 Γενική Οδηγία της Υπουργικής Συνδιασκέψεως για την προστασία και βιώσιμη διαχείριση των δασών της Ευρώπης στο Ελσίνκι (16/17-6-1993), κατά την σαφή διατύπωση της οποίας, "η διαχείριση των δασών πρέπει να στηρίζεται σε περιοδικώς ενημερούμενα σχέδια και προγράμματα τοπικού, περιφερειακού ή εθνικού επιπέδου . . . και σε καταγραφές των δασών, εκτιμήσεις περιβαλλοντικών επιπτώσεων, στην επιστημονική γνώση και την πρακτική εμπειρία". Κατά τις ειδικότερες δε αρχές 1 και 2 της αποφάσεως 4 της αυτής Υπουργικής Συνδιασκέψεως για την προστασία και την διαχείριση των ορεινών δασών της Ευρώπης, κρίνεται αναγκαία η "αληθής οικολογική χαρτογράφηση των δασών αυτών, περιλαμβάνουσα δηλαδή όλα τα στοιχεία των ορεινών δασικών οικοσυστημάτων".

7. Επειδή από τα ανωτέρω προκύπτει σαφώς ότι η αποτελεσματική προστασία των δασών και δασικών εκτάσεων συνδέεται αρρήκτως με την κατάρτιση ειδικού δασολογίου, υπό την προεκτεθείσα έννοια, όταν δε η προστασία αυτή επιβάλλεται δυνάμει συνταγματικής διατάξεως, όπως παρ` ημίν με το άρθρο (24 2 του Συντάγματος), η διάταξη αυτή, ερμηνευομένη υπό το φως των προαναφερθέντων κανόνων, καθιστά υποχρεωτική την τυχόν με νομοθετική εξουσιοδότηση

προβλεπόμενη κατάρτιση δασολογίου. Πράγματι δε, η ακριβής γνώση του προστατευτέου αγαθού είναι αυτονόητος αναγκαίος όρος για τη λήψη προστατευτικών μέτρων και την αποτελεσματικότητά των. Λτσι, η έγκυρη απογραφή του δασικού κεφαλαίου με ένα συστηματικό τρόπο, σύμφωνα με τους κανόνες της δασικής επιστήμης και της τεχνικής και η συνακόλουθη δεσμευτικότητά της τόσο για τη Διοίκηση όσο και για τους διοικούμενους αποκόπτει από τη ρίζα κάθε αμφισβήτηση σχετικά με τον χαρακτήρα μιας έκτασης ως δάσους, δασικής ή μη, οδηγεί τα δασικά όργανα να προβαίνουν έγκαιρα στις αναγκαίες ενέργειες σε περίπτωση που επιχειρείται αθέμιτη παρέμβαση σε δάσος ή δασική έκταση και επιτρέπει την άμεση αποκατάσταση του δασικού χαρακτήρα σε περιπτώσεις αλλοίωσης ή μεταβολής του από ανθρώπινες ενέργειες ή άλλα αίτια. Παράλληλα η απογραφή του δασικού κεφαλαίου της χώρας αποτελεί την βάση και την αφετηρία για τη σχεδίαση και λήψη προστατευτικών μέτρων, τον καθορισμό της μορφής και της έκτασης των και εν γένει την οργανωμένη, συστηματική και ολοκληρωμένη προστασία των δασών, σύμφωνα με τη συνταγματική επιταγή. Ο νομοθέτης, έχοντας επίγνωση της, αυτονόητης άλλωστε, αυτής υποχρέωσής του πρόβλεψε με τις πιο πάνω διατάξεις των άρθρων 11 και 12 του Ν. 998/1979 την φωτογράφιση από τον αέρα ή από κοντινή απόσταση των δασών και των δασικών εκτάσεων στο σύνολό τους ή κατά τμήματα που ξεχωρίζουν φυσικά και τη χαρτογράφησή των επί τη βάσει ενός προγράμματος που εκπονείται από την κεντρική διοίκηση και εκτελείται σε όλους τους νομούς της χώρας. Με βάση τις μερικότερες χαρτογραφικές εργασίες και τα στοιχεία της φωτογράφισης συντάσσεται ο δασικός χάρτης κάθε περιοχής (δήμου ή κοινότητας ή περισσότερων δήμων και κοινοτήτων). Η κύρωσή του από τον Υπουργό Γεωργίας γίνεται ύστερα από ενδικοφανή διαδικασία, όπου, μπορούν να προβληθούν αντιρρήσεις σχετικά με τον δασικό χαρακτήρα κάποιας έκτασης και τα όριά της και όχι με το ιδιοκτησιακό της καθεστώς. Περαιτέρω στο ως άνω άρθρο 13 προβλέπεται η κατάρτιση και τήρηση στη Κεντρική Δασική Υπηρεσία γενικού δασολογίου, όπως καταχωρούνται κατά νομούς τα δάση και οι δασικές εκτάσεις, που φαίνονται στους δασικούς χάρτες με τη προσδιοριστική τους τοπωνυμία, τα όρια, την έκτασή των και τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της δασικής βλάστησης κάθε περιοχής. Σε κάθε δασαρχείο τηρείται επίσης τοπικό δασολόγιο. Ακολούθως εκδόθηκε το πιο πάνω υπ' αριθ. 1141/1980 πρ. δ/γμα με το οποίο ρυθμίσθηκε η διαδικασία και η τεχνική της κατάρτισης, τήρησης και ενημέρωσης του γενικού δασολογίου της χώρας. Με τη θέσπιση του εκτελεστικού αυτού διατάγματος ολοκληρώθηκε το κανονιστικό καθεστώς επί τη βάσει του οποίου θα συνταχθεί το γενικό δασολόγιο της χώρας. Η κατάρτισή του προϋποθέτει τη συντέλεση όλης της σειράς των πιο πάνω γενικότερων διοικητικών ενεργειών, που συνεπάγονται την εγκατάσταση της αναγκαίας υλικοτεχνικής υποδομής, την οργάνωση και στελέχωση υπηρεσιών, την πρόβλεψη και διάθεση των απαραίτητων χρηματικών πιστώσεων και πόρων. Αποτελεί ένα σύνθετο και μείζον διοικητικό έργο για τη συντέλεση του οποίου απαιτείται ένα εύλογο χρονικό διάστημα, που προσδιορίζεται από τη φύση των ως άνω προηγούμενων διοικητικών ενεργειών. Γι' αυτό μέχρις ότου καταρτισθεί το δασολόγιο ο νομοθέτης θέσπισε με το πιο άνω άρθρο 14 του Ν. 998/1979 μια ενδικοφανή διαδικασία για τον χαρακτηρισμό μιας έκτασης ως δάσους, δασικής ή μη. Κατά την έννοια όμως του άρθρου αυτού, ερμηνευόμενου σύμφωνα με την πιο πάνω συνταγματική επιταγή, η χρονοβόρα αυτή διαδικασία με τον αποσπασματικό, εμπειρικό χαρακτήρα και τις ατέλειες που, είναι συνυφασμένες με την περιπτώσιολογική αντιμετώπιση του καίριου αυτού θέματος, είναι ανεκτή μόνο

για το μεταβατικό διάστημα που απαιτείται για τη συντέλεση του δασολογίου. Το Σύνταγμα, οι κανόνες του διεθνούς και του κοινοτικού δικαίου και ο νόμος δεν ανέχονται την διαιώνιση της διαδικασίας αυτής και την συνακόλουθη υποβάθμιση της δασικής προστασίας, την αποδυναμωση της συνταγματικής επιταγής και την καταστρατήγηση κανόνων με αυξημένη τυπική ισχύ. Εφ' όσον δε, όπως προαναφέρθηκε η Διοίκηση είναι υποχρεωμένη απ' ευθείας από το άρθρο 24 του Συντάγματος να προβαίνει στα πρόσφορα μέτρα για την προστασία και διαφύλαξη των δασών και των δασικών εκτάσεων ακόμη και εν ελλείψει, σχετικής κανονιστικής ρύθμισης, κατά μείζονα λόγο υποχρεούται να καταρτίσει το δασολόγιο της χώρας, που αποτελεί την προϋπόθεση και την αφετηρία για τη λήψη οποιουδήποτε προστατευτικού μέτρου, όταν μάλιστα έχει καταστρωθεί πλήρως η σχετική κανονιστική ρύθμιση. Κατά ταύτα, μετά την ολοκλήρωση του κανονιστικού καθεστώτος δεν απομένει κανένα στάδιο διακριτικής ευχέρειας στη Διοίκηση αλλά ανακύπτει υποχρέωσή της για τη λήψη των θεσμοθετημένων προστατευτικών μέτρων. Πολύ περισσότερο όταν τα μέτρα αυτά αποτελούν τον αναγκαίο όρο της αποτελεσματικής προστασίας των δασών και των δασικών εκτάσεων της χώρας όπως είναι η κατάρτιση του δασολογίου. Διαφορετικά θα εγκαταλειπόταν στη διακριτική ευχέρεια της Διοικήσεως η εφαρμογή των κανόνων του δικαίου και αυτή ακόμη η συνταγματική επιταγή της προστασίας του δασικού κεφαλαίου. Ισως όμως θα μπορούσε η Διοίκηση να αποδυναμώσει το Σύνταγμα και να αχρηστεύσει τους κανόνες του διεθνούς, του κοινοτικού και του εσωτερικού δικαίου και να ανατρέψει τη συνταγματική αρχή της διακρίσεως των λειτουργιών. Από τα παραπάνω αβίαστα ανάγεται ότι η κατάρτιση και θέση σε ισχύ του δασολογίου της χώρας αποτελεί υποχρέωση της Διοικήσεως που απορρέει ευθέως και αμέσως από την συνταγματική επιταγή της προστασίας των δασών (άρθρ. 24 Σ) και την αποστολή της Διοικήσεως να εκτελεί το Σύνταγμα και τους νόμους σύμφωνα με τη θεμελιώδη συνταγματική αρχή της διακρίσεως των λειτουργιών και τη συνακόλουθη υποταγή της Διοικήσεως στο Σύνταγμα και το νόμο (άρθρα 26 Σ). Η υποχρέωση όμως αυτή θα ήταν κενή περιεχομένου και στερημένη κάθε αξίας αν δεν συνοδευόταν με τη δικαστική κύρωση, που της διασφαλίζει ο εξοπλισμός της με το προσήκον ένδικο μέσο ώστε κάθε πρόσωπο που έχει έννομο συμφέρον να μπορεί να ζητήσει, σύμφωνα με το άρθρο 20 1 Σ. δικαστική προστασία. Εν όψει δε της φύσεως και της αποστολής του ενδίκου μέσου της αιτήσεως ακυρώσεως ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, όπως διασφαλίζεται με το άρθρο 95 του Συντάγματος και την, κατά τα προεκτεθέντα, ορθή ερμηνεία του άρθρου 45 4 εδ. α και β του κωδ. π.δ. 18/1989 προκειμένου περί παραλείψεως της οφειλομένης ατομικής, γενικής ατομικής και κανονιστικής, περιβαλλοντικής προστασίας ο εξαναγκασμός της Διοικήσεως, σε εκπλήρωση της πιο πάνω υποχρέωσής της μπορεί να επιτευχθεί μόνο με το ένδικο αυτό μέσο. Ισως από το συνδυασμό των πιο πάνω συνταγματικών διατάξεων και αρχών στοιχειοθετείται μη νόμιμη παράλειψη της Διοικήσεως να καταρτίσει το δασολόγιο της χώρας μετά την άκαρπη πάροδο του εύλογου χρονικού διαστήματος, που απαιτείται γι' αυτό, προσβλητή ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας με το ένδικο μέσο της αιτήσεως ακυρώσεως. Πρέπει δε συναφώς να διευκρινισθεί ότι η υποχρεωτική, κατά τα άνω, χαρτογράφηση των δασών και η κατάρτιση του εθνικού δασολογίου αποβλέπουν στην υποστήριξη των αναγκαίων πληροφοριακών συστημάτων για την σύντομη ρύθμιση των χρήσεων γης και ούσα κατά κοινήν πείραν, εφικτή, επί τη βάσει της συγχρόνου συναφούς τεχνολογίας και ιδίως της τηλεπισκοπήσεως, εντός βραχέος

χρονικού διαστήματος, έχει αυτοτέλεια και δεν εξαρτάται από την διαδικασία κατάρτισης εθνικού κτηματολογίου, το οποίο αποβλέπει και εις άλλους έννομους σκοπούς και του οποίου η ολοκλήρωση, συνδεδεμένη με τη κρίση ιδιοκτησιακών ζητημάτων, απαιτεί πολυετή προσπάθεια. Τυχόν δε επιχειρούμενη τοιαύτη συνάρτηση είναι ανεπίτρεπτη, διότι η μεν κατάρτιση του εθνικού κτηματολογίου θα απαιτήσει από την φύση της, πολύ χρόνο, εν τω μεταξύ δε θα είναι πράγματι αδύνατη η παροχή εννόμου προστασίας στα δάση, άνευ του αντικειμενικού πληροφορικού συστήματος του δασολογίου, διότι την αξιοπιστία του συστήματος τούτου δεν παρέχει η περιπτώσιολογική κρίση των επιτροπών του ρηθέντος άρθρου 14 ν. 998/79, κυρίως διότι δεν στηρίζεται στην συνολική αποτύπωση των δασών και δασικών εκτάσεων της χώρας.

8. Επειδή εν προκειμένω με την υπ` αριθ. 2155/1995 προδικαστική απόφαση το Δικαστήριο ζήτησε από τη Διοίκηση να αναφέρει τις συγκεκριμένες ενέργειες στις οποίες έχει προβεί για τη κατάρτιση του δασολογίου καθώς επίσης τον προγραμματισμό και το χρονοδιάγραμμα για τη πραγμάτωσή των. Η Διοίκηση με το υπ` αριθ. 88558/962/3-11-1995 έγγραφό της προς το Συμβούλιο της Επικρατείας περιορίσθηκε απλώς να εκθέσει τις απαιτούμενες κατά το νόμο ενέργειες για τη κατάρτιση του δασολογίου και τις δαπάνες που κατά την κρίση της συνεπάγονται χωρίς να αναφέρει καμμία ενέργεια, στην οποία να έχει προβεί για το σκοπό αυτό. Λτσι από την έκδοση του υπ` αριθ. 1141/1980 πρ. δ/τος, με την οποία ολοκληρώθηκε το κανονιστικό καθεστώς που διέπει την κατάρτιση του δασολογίου μέχρι τη συμπλήρωση τριμήνου από της υποβολής στη διοίκηση του επίδικου αιτήματος διέρρευσε άπρακτη μία δεκαετία. Με τα δεδομένα αυτά και ενόψει της πλήρους κατά τ` ανωτέρω αδράνειας της Διοίκησης παρήλθε, κατά την κρίση του δικαστηρίου, ο εύλογος χρόνος για την κατάρτιση του δασολογίου και πληρώθηκαν οι όροι για την συντέλεση της πληττόμενης παράλειψης, η οποία πρέπει να ακυρωθεί, σύμφωνα με όσα βασίμως προβάλλονται από το αιτούν σωματείο ".....". Σε συμμόρφωση προς την ακυρωτική αυτή απόφαση η Διοίκηση πρέπει να προβεί σε όλες τις ενέργειες που περιγράφηκαν πιο πάνω και αποτελούν μέρος της διαδικασίας κατάρτισης του γενικού δασολογίου της χώρας, μέσα στον απαιτούμενο για την πραγμάτωσή του χρόνο, που μπορεί να προσδιορισθεί και με πραγματογνωμοσύνη. Μετά την άκαρπη άροδο του χρόνου αυτού, σύμφωνα με όσα εκτέθηκαν, δεν μπορεί, κατά το Σύνταγμα και το νόμο, να λειτουργήσει η ενδικοφανής διαδικασία του ως άνω άρθρου 14 του νόμου 998/1979 και συνεπώς οι σχετικές πράξεις του δασάρχη και των επιτροπών, Επίλυσης Δασικών Αμφισβητήσεων δεν θα είναι εξ αυτού, και μόνον λόγου, νόμιμες, υποκείμενες άνευ άλλου τινός σε ακύρωση.

9. Επειδή, σύμφωνα με όσα εκτέθηκαν πρέπει να γίνει δεκτή η κρινόμενη αίτηση, να ακυρωθεί η πληττόμενη παράλειψη και να υποχρεωθεί η Διοίκηση να προβεί στις πιο πάνω ενέργειες μέσα στον αναγκαίο γι` αυτές χρόνο.

Δ ι ά τ α ύ τ α Δέχεται την κρινόμενη αίτηση.

Ακυρώνει την παράλειψη της Διοικήσεως να προβεί στην κατάρτιση και θέση σε ισχύ του δασολογίου της χώρας, που εκδηλώθηκε με την άροδο τριμήνου από την υποβολή της από 6-8-1990 σχετικής αιτήσεως του αιτούντος σωματείου προς τον Υπουργό Γεωργίας και όλους τους Νομάρχες της χώρας, σύμφωνα με το σκεπτικό.

Διατάσσει την απόδοση του παραβόλου στον αιτούν σωματείο.

Υποχρεώνει την Διοίκηση να προβεί σε όλες τις ενέργειες, που περιγράφονται λεπτομερώς στο σκεπτικό και αποτελούν μέρος της διαδικασίας κατάρτισης του δασολογίου της χώρας, μέσα στον απαιτούμενο γι' αυτές χρόνο με όλες τις συνέπειες που έχει η τυχόν παράβαση της υποχρέωσής της αυτής, όπως επισημαίνονται στο σκεπτικό.

Επιβάλλει στο Δημόσιο τη δικαστική δαπάνη του αιτούντος, που ανέρχεται στο ποσό των σαράντα δύο χιλιάδων (42.000) δραχμών.

Η διάσκεψη έγινε στην Αθήνα στις 16 Σεπτεμβρίου 1996

Ο Πρόεδρος του Ε Τμήματος Η Γραμματέας του Ε Τμήματος

Μ. Δεκλερής Γ. Σακελλαρίου

και η απόφαση δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση της 8ης Ιουλίου 1997.

Ο Πρόεδρος του Ε Τμήματος Ο Γραμματέας

Μ. Δεκλερής Β. Μαντζουράνης