

Πτυχές της Νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας για τα κοινόχρηστα πράγματα

Ευτυχία Κουράκου, Εισηγήτρια στο Συμβούλιο της Επικρατείας, Δ.Ν.

I. Εισαγωγή

II. Φύση των διαφορών που γεννώνται από τις πράξεις διαχείρισης των κοινοχρήστων πραγμάτων.

1. Η απόφαση ΣτΕ Ολομ. 891/2008:

α. Παρουσίαση και ανάλυση της δογματικής βάσης της απόφασης

β. Σχετικοποίηση της νομολογίας της ΣτΕ Ολομ. 891/2008 με πρόσφατες αποφάσεις του Δ' Τμήματος; (ΣτΕ 2918/2016, 2397/2016, 4149/2015).

2. Φύση των διαφορών που γεννώνται από τα πρωτόκολλα διοικητικής αποβολής από κοινόχρηστα πράγματα

α. Η πάγια νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας και των πολιτικών δικαστηρίων

β. Οι διακρίσεις που έγιναν με την πρόσφατη απόφαση του Ε' Τμήματος του Συμβουλίου της Επικρατείας 1152/2015 7μ.

III. Τα δημόσια δάση: Κοινόχρηστα πράγματα ή ιδιωτική περιουσία του Δημοσίου;

1. Σύντομη σύνοψη των ορισμών: κοινόχρηστα, ιδιόχρηστα, ιδιωτική περιουσία του Δημοσίου

2. Σημασία της κατάταξης των δημοσίων δασών σε μια από τις παραπάνω κατηγορίες

3. Αποφάσεις Δ' Τμήματος 4883/2014 7μ., 2693/2016 7μ.: Τα δημόσια δάση αποτελούν ιδιωτική περιουσία του Δημοσίου

4. Αποφάσεις Ε' Τμήματος 805/2016 7μ., 1203/2017 7μ.: Τα δημόσια δάση ανήκουν στη δημόσια κτήση (κοινόχρηστα ή ιδιόχρηστα)

5. Προσωπική θέση για το ζήτημα

IV. Συμπέρασμα

I. Εισαγωγή

Η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας σχετικά με τα κοινόχρηστα πράγματα αντανακλά με τον καλύτερο τρόπο την ένταση μεταξύ του δημόσιου χώρου και των ιδιωτικών συμφερόντων, αφού προκύπτει είτε από ιδιώτες που εγείρουν αξιώσεις σε αυτόν είτε από τη Διοίκηση, η οποία προσπαθεί να αποκρούσει υλικές επεμβάσεις ιδιωτών σε αυτόν. Στο πλαίσιο της παρούσας εισήγησης θα περιοριστώ σε ορισμένες πτυχές της νομολογίας αυτής, οι οποίες, κατά την άποψή μου, βοηθούν στην εμπέδωση των εννοιών και στην εμβάθυνση των σχετικών προβληματισμών. Τα ζητήματα θα αναπτυχθούν σε δύο Ενότητες: Στην πρώτη ενότητα θα αναφερθώ στη φύση των διαφορών που γεννώνται από τις πράξεις διαχείρισης των κοινοχρήστων πραγμάτων. Στη δεύτερη ενότητα θα σας παρουσιάσω την προβληματική που έχει ανακύψει στη Νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας σχετικά με το εάν τα δημόσια δάση ανήκουν στα κοινόχρηστα πράγματα ή αποτελούν ιδιωτική περιουσία του Δημοσίου.

II. Φύση των διαφορών που γεννώνται από τις πράξεις διαχείρισης των κοινοχρήστων πραγμάτων.

1. Η απόφαση ΣτΕ Ολομ. 891/2008

α. Παρουσίαση και ανάλυση της δογματικής βάσης της απόφασης

Το πρώτο θέμα που θα μας απασχολήσει στην ενότητα αυτή είναι η φύση των διαφορών που γεννώνται από τις πράξεις διαχείρισης των κοινοχρήστων πραγμάτων, εάν, δηλαδή, πρόκειται για διοικητικές ή για ιδιωτικές διαφορές.

Σταθμό για το ζήτημα αυτό αποτέλεσε η απόφαση 891/2008 της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας. Η σχετική υπόθεση αφορούσε στη νομιμότητα πρόσκλησης της Ελληνικά Τουριστικά Ακίνητα Α.Ε. (Ε.Τ.Α. Α.Ε.) σε επιχειρηματικά σχήματα για την εκδήλωση ενδιαφέροντος προς σύναψη σύμβασης με αντικείμενο την “ανάδειξη και διαχείριση” ακτών του Αλίμου, της Βούλας, της Βουλιαγμένης και της Βάρκιζας. Η πρόσκληση εκδήλωσης ενδιαφέροντος προσβλήθηκε με αίτηση ακυρώσεως ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας από κατοίκους της περιοχής και, στο πλαίσιο αυτό, ανέκυψε το ερώτημα εάν η διαφορά ήταν ιδιωτική ή διοικητική. Το Δικαστήριο διατύπωσε τη βασική θέση ότι οι πράξεις της Διοίκησης, με τις οποίες παραχωρούνται ιδιαίτερα δικαιώματα σε κοινόχρηστα πράγματα, αποτελούν

εκτελεστές διοικητικές πράξεις. Προκειμένου να καταλήξει στην κρίση αυτή βασίστηκε σε δύο διαπιστώσεις: 1) Ότι οι πράξεις αυτές εκδίδονται κατ' ενάσκηση δημόσιας εξουσίας. Επιδιώκοντας δε να θεμελιώσει δογματικά την κρίση αυτή το Δικαστήριο εξήγησε ότι οι πράξεις παραχώρησης ιδιαίτερων δικαιωμάτων επί κοινοχρήστων πραγμάτων ανήκουν στον πυρήνα της κρατικής εξουσίας, αφού προϋποθέτουν αναγκαίως την ευθεία επέμβαση στο δικαίωμα τρίτων ως προς την ακώλυτη χρήση του κοινόχρηστου πράγματος, σύμφωνα με τον προορισμό του. Πράγματι, η παραχώρηση ιδιαίτερων δικαιωμάτων επί κοινοχρήστου πράγματος σε ορισμένο ιδιώτη (παραχωρησιούχο) έχει ως αναγκαία συνέπεια τον αντίστοιχο περιορισμό των δικαιωμάτων τρίτων (εκτός του παραχωρησιούχου) στην απόλαυση του κοινοχρήστου. 2) Περαιτέρω, το Δικαστήριο διαπίστωσε ότι οι πράξεις αυτές παραχώρησης αποβλέπουν σε δημόσιο σκοπό, δηλαδή την διαχείριση του κοινοχρήστου προς εξυπηρέτηση του γενικού συμφέροντος. Ταυτόχρονα, βεβαίως, δεν αποκλείεται η επιδίωξη και ταμιευτικού σκοπού, μόνο, όμως, δευτερευόντως και εφόσον δεν αναιρείται ο ως άνω προέχων σκοπός της εξυπηρέτησης, μέσω της παραχώρησης, του γενικού συμφέροντος. Περαιτέρω, το Δικαστήριο σημείωσε ότι διοικητικές είναι οι πράξεις διαχείρισης των κοινοχρήστων πραγμάτων ακόμα και εάν εντάσσονται στη διαδικασία καταρτίσεως συμβάσεως και ανεξαρτήτως της φύσης της σύμβασης αυτής ως ιδιωτικής ή διοικητικής, εφόσον, πάντως προσβάλλονται από τρίτους. Συνεπώς, ακόμα και αν με βάση τα τρία γνωστά κριτήρια που έχει θέσει το ΑΕΔ ως προς την ύπαρξη διοικητικής ή ιδιωτικής σύμβασης, η σύμβαση που συνάπτεται για τη διαχείριση του κοινοχρήστου είναι ιδιωτική (εάν π.χ. το πρόσωπο που παραχωρεί είναι ν.π.ι.δ., όπως ήταν εν προκειμένω η Ε.Τ.Α. Α.Ε.), η πράξη που προηγείται της σύναψης της σύμβασης αυτής είναι διοικητική. Με τα δεδομένα αυτά, το Δικαστήριο κατέληξε στο συμπέρασμα ότι εφόσον η πράξη αυτή διαχείρισης του κοινόχρηστου πράγματος εκδίδεται από νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου, αυτό λειτουργεί ως διφυές νομικό πρόσωπο, ασκώντας, κατά την διαχείριση του κοινόχρηστου, δημόσια εξουσία.

β. Σχετικοποίηση της νομολογίας της ΣτΕ Ολομ. 891/2008 με πρόσφατες αποφάσεις του Δ' Τμήματος; (ΣτΕ 2918/2016, 2397/2016, 4149/2015)

Η Νομολογία αυτή επαναλήφθηκε έκτοτε σε πολλές αποφάσεις τόσο της Ολομέλειας (βλ. ΣτΕ Ολομ. 1176/2008, Ολομ. 1211/2010, Ολομ. 2560/2015), όσο και των Τμημάτων (βλ. ΣτΕ 345/2017, 1100/2015, 2334/2012 κ.α.). Ωστόσο, με πρόσφατες αποφάσεις του Δ' Τμήματος

των ετών 2015 και 2016 (βλ. ΣτΕ 2918/2016, 2397/2016, 4149/2015) η νομολογία αυτή φαίνεται να σχετικοποιείται και να εξαρτάται από τους λόγους ακυρώσεως που προβάλλει ο τρίτος. Οι αποφάσεις αυτές του Δ' Τμήματος αφορούν σε εκμίσθώσεις ακινήτων των Δήμων και Κοινοτήτων σύμφωνα με τις διατάξεις του π.δ/τος 270/1981, οι οποίες, όπως έχει κριθεί, πραγματοποιούνται με συμβάσεις ιδιωτικού δικαίου. Κρίθηκε, λοιπόν, ότι από τις πράξεις που προηγούνται της σύναψης των συμβάσεων αυτών γεννώνται ιδιωτικές διαφορές, ακόμα και αν πρόκειται για εκμίσθωση ακινήτου που αποτελεί τμήμα κοινόχρηστου χώρου, εφόσον δεν αμφισβητείται η δυνατότητα της Διοίκησης να παραχωρήσει ιδιαίτερο δικαίωμα επί του κοινοχρήστου, αλλά μόνο το πρόσωπο του παραχωρησιούχου ή η διαδικασία παραχωρήσεως. Με άλλα λόγια, ακόμα και όταν τρίτος (π.χ. ένας κάτοικος της περιοχής) προσβάλλει την πράξη παραχώρησης ιδιαίτερου δικαιώματος επί κοινοχρήστου πράγματος προβάλλοντας λόγους που αφορούν στη διαδικασία και τους όρους παραχώρησης, η διαφορά που γεννάται δεν είναι διοικητική. Σύμφωνα με τις αποφάσεις αυτές, διοικητική είναι η διαφορά μόνο όταν αμφισβητείται το δικαίωμα του Δήμου να παραχωρήσει το κοινόχρηστο. Με τον τρόπο, όμως, αυτό φαίνεται να σχετικοποιείται η ως άνω Νομολογία της Ολομέλειας ΣτΕ 891/2008, η οποία θέτει ως μόνη προϋπόθεση για την γέννηση διοικητικής διαφοράς την προσβολή της πράξης παραχώρησης από τρίτον, χωρίς περαιτέρω προϋποθέσεις ως προς τους προβαλλόμενους λόγους ακυρώσεως. Πράγματι, και σύμφωνα με την δογματική θεμελίωση της απόφασης 891/2008 της Ολομέλειας που αναφέρθηκε ανωτέρω, ακόμα και πλημμέλειες ως προς το πρόσωπο του αναδόχου, π.χ. εάν αυτός είναι αφερέγγυος, ή πλημμέλειες ως προς τη διαδικασία και τους όρους της παραχώρησης, μπορούν να διακινδυνεύσουν το δικαίωμα των τρίτων στη χρήση του κοινόχρηστου πράγματος, σύμφωνα με τον προορισμό του και, ως εκ τούτου, θα πρέπει να μπορούν να προβληθούν από αυτούς στο πλαίσιο διοικητικής δίκης. Για παράδειγμα θα μπορούσε να αναφερθεί η περίπτωση που οι όροι της παραχώρησης (οι οποίοι προβλέπονται στην οικεία προκήρυξη) δεν είναι συμβατοί με τον προορισμό του κοινόχρηστου πράγματος. Τέτοιες πλημμέλειες της διακηρύξεως θίγουν τους τρίτους στο δημοσίου δικαίου δικαίωμά τους για απόλαυση του πράγματος και, ως εκ τούτου, θα πρέπει να μπορούν να προβληθούν στο πλαίσιο διοικητικής δίκης (βλ. ΣτΕ 2793/2012 7μ.). Συνεπώς, κατά την άποψή μου, η ως άνω νομολογία του Δ' Τμήματος θα πρέπει να διαβαστεί σε συμφωνία με την απόφαση 891/2008 της Ολομέλειας. Έτσι, οι διαφορές από τις πράξεις που προηγούνται της σύναψης σύμβασης εκμίσθωσης ακινήτων των Δήμων και Κοινοτήτων που βρίσκονται σε κοινόχρηστα είναι διοικητικές, εφόσον προσβάλλονται από τρίτους οι οποίοι προβάλλουν οποιονδήποτε λόγο που

θα μπορούσε να θέσει υπό διακινδύνευση το δικαίωμά τους στην ακώλυτη χρήση του κοινόχρηστου πράγματος (είτε οι λόγοι αφορούν στην ύπαρξη ή μη δυνατότητας παραχώρησης, είτε αφορούν στο πρόσωπο και τη διαδικασία της παραχώρησης). Ιδιωτικές πρέπει να είναι, στην περίπτωση αυτή, μόνο οι διαφορές που προκύπτουν από εκείνον, ο οποίος διεκδικεί για τον εαυτό του την παραχώρηση (βλ. ΣτΕ 2334/2012 7μ., 2793/2012 7μ.).

2. Φύση των διαφορών που γεννώνται από τα πρωτόκολλα διοικητικής αποβολής από κοινόχρηστα πράγματα

α. Η πάγια νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας και των πολιτικών δικαστηρίων

Ένα δεύτερο ζήτημα που πιστεύω ότι είναι χρήσιμο να παρουσιαστεί στην παρούσα ενότητα είναι η φύση των διαφορών που γεννώνται από τα πρωτόκολλα διοικητικής αποβολής από κοινόχρηστα πράγματα (π.χ. από τον αιγιαλό). Κατά πάγια νομολογία τόσο των πολιτικών όσο και των διοικητικών δικαστηρίων και του ΑΕΔ, οι διαφορές αυτές είναι ιδιωτικές. Ενδεικτικά μπορούν να αναφερθούν οι αποφάσεις ΑΕΔ 4/1989, ΑΠ 929/2014 και ΣτΕ 1741/1997. Η σκέψη που υφέρπει στη νομολογία αυτή είναι ότι το πρωτόκολλο διοικητικής αποβολής από κοινόχρηστο πράγμα κατατείνει στην προστασία του δικαιώματος κυριότητας του Δημοσίου επί του πράγματος, το οποίο κατέλαβε ιδιώτης, ο οποίος, με τη σειρά του, προβάλλει, με το υπό εξέταση ένδικο βοήθημα, δικαίωμα δικής του κυριότητας σε αυτό. Το πρωτόκολλο διοικητικής αποβολής είναι, δηλαδή, το μέσο, με το οποίο η Διοίκηση επιδιώκει να προστατεύσει την κυριότητά της επί του κοινοχρήστου πράγματος και, για τον λόγο αυτό, η προσβολή του από ιδιώτη, ο οποίος προβάλλει δικαιώματα δικής του κυριότητας, δημιουργεί ιδιωτική διαφορά. Πρόκειται αποκλειστικά για διάγνωση της ύπαρξης και της έκτασης εμπραγμάτων δικαιωμάτων.

β. Οι διακρίσεις που έγιναν με την πρόσφατη απόφαση του Ε' Τμήματος του Συμβουλίου της Επικρατείας 1152/2015 7μ.

Η πάγια αυτή νομολογία πολιτικών και διοικητικών δικαστηρίων διασαφηνίζεται και εξειδικεύεται με την πρόσφατη απόφαση του Ε' Τμήματος του Συμβουλίου της Επικρατείας 1152/2015, η οποία εκδόθηκε σε 7μελή σύνθεση. Ειδικότερα, με την απόφαση αυτή κρίθηκε ότι

από την προσβολή πρωτοκόλλου διοικητικής αποβολής από κοινόχρηστο πράγμα γεννάται ιδιωτική διαφορά, μόνο όταν ο αιτούμενος δικαστική προστασία αντιτάσσει ίδιο ιδιοκτησιακό δικαίωμα επί του πράγματος. Και τούτο, διότι στην περίπτωση αυτή αντικείμενο της διαφοράς είναι πράγματι η ύπαρξη εμπραγμάτων δικαιωμάτων, δηλαδή δικαιωμάτων ιδιωτικού δικαίου, επί του πράγματος. Αντιθέτως, όταν η αμφισβήτηση αφορά την εξ αντικειμένου νομιμότητα του πρωτοκόλλου διοικητικής αποβολής, χωρίς ο αιτών να αντιτάσσει ίδια εμπράγματα δικαιώματα επί της έκτασης, από την οποία αποβάλλεται, τότε το πρωτόκολλο συνιστά πράξη δημόσιας εξουσίας και η διαφορά είναι διοικητική. Αυτό συντρέχει, για παράδειγμα, όταν ο αιτών ζητά την ακύρωση του πρωτοκόλλου διοικητικής αποβολής διότι είναι δικαιούχος χρήσης του πράγματος βάσει διοικητικής πράξης παραχώρησης. Τέτοια ήταν ακριβώς και η περίπτωση που κρίθηκε με την ΣτΕ 1152/2015: Η αιτούσα προσέβαλε το πρωτόκολλο διοικητικής αποβολής της από αιγιαλό, χωρίς να προβάλλει δικαιώματα κυριότητας, ούτε να αμφισβητεί τον κοινόχρηστο χαρακτήρα του, αλλά προβάλλοντας μόνο ότι ασκούσε την επιχειρηματική της δραστηριότητα εντός του παραχωρηθέντος σε αυτήν τμήματος του αιγιαλού. Συνεπώς, αντικείμενο της δίκης ήταν η ύπαρξη ή μη, αλλά και η έκταση του δικαιώματος χρήσης του αιγιαλού, που αποτελεί δικαίωμα δημοσίου δικαίου. Για τον λόγο αυτό το Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε ότι επρόκειτο για διοικητική διαφορά.

III. Τα δημόσια δάση: Κοινόχρηστα πράγματα ή ιδιωτική περιουσία του Δημοσίου;

1. Σύντομη σύνοψη των ορισμών: κοινόχρηστα, ιδιόχρηστα, ιδιωτική περιουσία του Δημοσίου

Μπορούμε τώρα να περάσουμε στη δεύτερη ενότητα της παρουσίασης, η οποία αφορά στο ερώτημα εάν τα δημόσια δάση αποτελούν κοινόχρηστα πράγματα ή ιδιωτική περιουσία του Δημοσίου.

Προκαταρκτικά θα πρέπει να γίνουν δύο σημαντικές επισημάνσεις: 1. Η ανωτέρω νομολογία, σύμφωνα με την οποία οι διαφορές που γεννώνται από τα πρωτόκολλα διοικητικής αποβολής είναι ιδιωτικές, διατυπώνεται παγίως και για τα δημόσια δάση (βλ. ΑΕΔ 4/1989 κ.α.). Ειδικότερα, παγίως έχει κριθεί ότι η προσβολή πρωτοκόλλου διοικητικής αποβολής από δημόσιο δάσος γεννά ιδιωτική διαφορά υπαγόμενη στη δικαιοδοσία των πολιτικών δικαστηρίων, αφού, όπως προαναφέρθηκε, το πρωτόκολλο διοικητικής αποβολής συνιστά το

μέσο για την προστασία της κυριότητας του Δημοσίου επί του δημόσιου δάσους. Ωστόσο, η νομολογία αυτή δεν απαντά στο ερώτημα εάν το δημόσιο δάσος αποτελεί κοινόχρηστο πράγμα ή ιδιωτική περιουσία του Δημοσίου, διότι πρόκειται περί ενός εντελώς διαφορετικού ζητήματος. Φτάνει να αναλογιστεί κανείς την αντίστοιχη περίπτωση του αιγιαλού, για τον κοινόχρηστο χαρακτήρα του οποίου δεν υπάρχει, ασφαλώς, αμφισβήτηση, παρά το γεγονός ότι η προσβολή πρωτοκόλλου διοικητικής αποβολής από αιγιαλό γεννά ιδιωτική διαφορά. 2. Περαιτέρω, το γεγονός ότι υπάρχουν δάση που ανήκουν στην κυριότητα ιδιωτών (ιδιωτικά δάση) δεν θα μπορούσε να οδηγήσει στο συμπέρασμα ότι τα δημόσια δάση ανήκουν στην ιδιωτική περιουσία του Δημοσίου. Και τούτο, διότι η διάκριση μεταξύ δημόσιας και ιδιωτικής περιουσίας του Κράτους αναφέρεται, πάντως, σε περιουσιακά στοιχεία που ανήκουν κατά κυριότητα στο Δημόσιο και η διάκριση αυτή δεν σχετίζεται ουδόλως με το εάν αντίστοιχης φύσης πράγματα είναι δυνατό να ανήκουν και στην κυριότητα ιδιωτών. Ως παραδείγματα θα μπορούσαν να αναφερθούν οι ιδιωτικοί δρόμοι, τα ιδιωτικά σχολεία, τα ιδιωτικά νοσοκομεία κλπ., η ύπαρξη των οποίων δεν οδηγεί στο συμπέρασμα ότι οι δημόσιοι δρόμοι, τα δημόσια σχολεία ή τα δημόσια νοσοκομεία ανήκουν στην ιδιωτική περιουσία του Δημοσίου.

Ερωτάται, λοιπόν, σε ποια κατηγορία εντάσσονται τα δημόσια δάση: στα κοινόχρηστα πράγματα ή στην ιδιωτική περιουσία του Δημοσίου.

Στο σημείο αυτό είναι απαραίτητη μια πολύ σύντομη αναφορά στους ορισμούς, όπως αυτοί γίνονται δεκτοί ενιαία από τη θεωρία του ιδιωτικού και του δημοσίου δικαίου.

Η περιουσία του Κράτους, η οποία περιλαμβάνει τα πράγματα που ανήκουν στην κυριότητα του Δημοσίου, διακρίνεται στη δημόσια και την ιδιωτική. Η δημόσια περιουσία περιλαμβάνει τα κοινόχρηστα και τα ιδιόχρηστα πράγματα. Κοινόχρηστα είναι τα πράγματα που προορίζονται για την άμεση εξυπηρέτηση δημοσίου σκοπού, ο οποίος συνίσταται στην κοινοχρησία τους. Χαρακτηριστικά παραδείγματα αποτελούν ο αιγιαλός, οι πλατείες κλπ. Είναι, δηλαδή, τα πράγματα που προορίζονται ακριβώς να χρησιμοποιούνται από όλους και η κοινή αυτή χρήση τους συνιστά δημόσιο σκοπό. Ιδιόχρηστα είναι τα πράγματα που έχουν κατασκευαστεί ή διαμορφωθεί ειδικά για την αποκλειστική εξυπηρέτηση της λειτουργίας μιας δημόσιας υπηρεσίας. Τέτοια είναι τα κτίρια δημοσίων υπηρεσιών, τα σχολεία, οι στρατώνες, τα νοσοκομεία κλπ. Η διαφορά των ιδιοχρήστων από τα κοινόχρηστα είναι ότι η χρησιμοποίηση των ιδιοχρήστων δεν είναι δυνατή από όλους τους ανθρώπους, αλλά μόνο από εκείνους που δικαιούνται να χρησιμοποιήσουν τη δημόσια υπηρεσία. Από την άλλη πλευρά, η ιδιωτική περιουσία του Δημοσίου αποτελείται από τα πράγματα και λοιπά περιουσιακά στοιχεία που

συμβάλλουν μεν στην εκπλήρωση των δημοσίων σκοπών όχι όμως αυτούσια και άμεσα, αλλά έμμεσα με τις προσόδους και την αξία τους. Χαρακτηριστικά παραδείγματα αποτελούν τα οικοπέδα, τα αξιόγραφα, μια πολυκατοικία που το κράτος εκμισθώνει και εισπράττει τα μισθώματα κλπ. Όπως είναι φανερό, τα πράγματα αυτά δεν προορίζονται άμεσα για την εξυπηρέτηση ορισμένου δημόσιου σκοπού. Είναι η αξία τους ή οι πρόσοδοι από αυτά (π.χ. τα μισθώματα, οι τόκοι από τα αξιόγραφα) που συντελούν στην εκπλήρωση, εμμέσως, των δημοσίων σκοπών¹.

Τέλος, από την ανωτέρω έννοια του κοινοχρήστου πρέπει να διακριθεί η πολεοδομική έννοια του κοινοχρήστου. Πράγματι, επί κοινοχρήστων χώρων που χαρακτηρίζονται ως τέτοιои από το πολεοδομικό σχέδιο ή από άλλη διάταξη (π.χ. από την εποικιστική νομοθεσία) εφαρμόζονται οι διατάξεις του Α.Κ. σχετικά με τα κοινόχρηστα πράγματα. Ωστόσο, η έννοια του κοινοχρήστου δεν περιορίζεται μόνο στους «χαρακτηρισμένους» από κάποια νομοθετική διάταξη ως κοινόχρηστους χώρους, αλλά περιλαμβάνει και μη ειδικώς χαρακτηρισμένα ως κοινόχρηστα πράγματα, π.χ. εκτός σχεδίου εκτάσεις και αγαθά, τα οποία περιλαμβάνονται στην έννοια του κοινοχρήστου του Α.Κ. λόγω της αφιέρωσής τους στην κοινή χρήση². Εξάλλου, η απαρίθμηση των κοινοχρήστων πραγμάτων στο άρθρο 967 του ΑΚ είναι ενδεικτική (βλ. τη χρησιμοποίηση στο άρθρο αυτό του επιρρήματος “ιδίως”).

2. Σημασία της κατάταξης των δημοσίων δασών σε μια από τις παραπάνω κατηγορίες

Η νομική σημασία της κατάταξης των δημοσίων δασών σε μια από τις παραπάνω κατηγορίες είναι μεγάλη, διότι συνδέεται με την δυνατότητα ή μη μεταβίβασης της κυριότητάς τους σε ιδιώτες.

Πριν από την εισαγωγή του Αστικού Κώδικα και υπό την ισχύ του βυζαντινορωμαϊκού δικαίου υποστηριζόταν έντονα τόσο στη θεωρία όσο και στη νομολογία η άποψη ότι επί των κοινοχρήστων πραγμάτων δεν είναι νοητή η ύπαρξη καμιάς μορφής κυριότητας, αφού η Διοίκηση δεν έχει επί των πραγμάτων αυτών ούτε εξουσία χρήσης, ούτε εξουσία κάρπωσης ούτε εξουσία διάθεσης, αλλά ότι η έννομη σχέση που δημιουργείται μεταξύ της Διοίκησης και των κοινοχρήστων πραγμάτων είναι αποκλειστικά δημοσίου δικαίου, από την οποία πηγάζουν μόνο εξουσίες της Διοίκησης (domain public). Ωστόσο, σταδιακά και με την θέσπιση του Αστικού Κώδικα επικράτησε στο ελληνικό δίκαιο η άποψη ότι η Διοίκηση έχει επί των

¹ Βλ. Γεωργιάδη, Εμπράγματο Δίκαιο 1, 1991, σελ. 120 επ.

² Βλ. Γεωργιάδη, Εμπράγματο Δίκαιο 1, 1991, σελ. 124 παρ. 18.

κοινοχρήστων πραγμάτων την κοινή κυριότητα του Αστικού Κώδικα³. Σκοπός της αναγνώρισης της κυριότητας του Δημοσίου ήταν, ιδίως, να μπορεί το Δημόσιο να την προστατεύει έναντι επεμβάσεων τρίτων, να αποκτά τους καρπούς του πράγματος, να το εκμεταλλεύεται εκμισθώνοντάς το⁴ κλπ., με ορισμένες, ωστόσο, ιδιαιτερότητες που επιβάλλονται από τη φύση των πραγμάτων αυτών ως κοινοχρήστων και, ειδικότερα, κατά κύριο λόγο, του αναπαλλοτρίωτου⁵. Παράλληλα, βεβαίως, με τα, κατά τα ανωτέρω, δικαιώματα του Δημοσίου που απορρέουν από την κυριότητα επί κοινόχρηστου πράγματος, υπάρχει και η δημοσίου δικαίου σχέση της Πολιτείας προς το κοινόχρηστο, με την έννοια ότι επειδή το πράγμα εξυπηρετεί δημόσιο συμφέρον δημιουργείται σφαίρα εξουσίας της Διοίκησης να ρυθμίζει την κοινή χρήση (π.χ. με την παραχώρηση ιδιαίτερων δικαιωμάτων επί κοινοχρήστων)⁶. Η νομική αυτή διάσταση των κοινοχρήστων αναλύθηκε εκτενώς στην πρώτη Ενότητα της Εισηγήσεως. Πάντως, πρέπει να σημειωθεί ότι η έννοια του κοινοχρήστου δεν είναι ασυμβίβαστη γενικά με την ύπαρξη δικαιώματος κυριότητας ιδιώτη επ' αυτών, αφού, για παράδειγμα, ο ιδιώτης μπορεί να παραχωρήσει το πράγμα στην κοινή χρήση, αλλά να επιφυλάξει για τον εαυτό του ή τους κληρονόμους του την κυριότητα. Στις περιπτώσεις αυτές θα έχουμε κοινόχρηστο πράγμα που ανήκει στην κυριότητα ιδιώτη και ο ιδιώτης θα ασκεί τα δικαιώματα εκ της κυριότητας έναντι τρίτων (π.χ. αγωγή νομής κλπ.), ενώ η Διοίκηση θα ασκεί τις δημοσίου δικαίου εξουσίες επί του κοινοχρήστου (π.χ. παραχώρηση ιδιαίτερων δικαιωμάτων). Με την έννοια αυτή γίνεται αντιληπτή και η περιεχόμενη στο άρθρο 968 του Α.Κ. επιφύλαξη νόμου υπέρ της κυριότητας ιδιώτη επί κοινοχρήστου πράγματος⁷.

Από την μελέτη της παραδοσιακής θεωρίας του αστικού και του δημοσίου δικαίου προκύπτει το συμπέρασμα ότι τα κοινόχρηστα πράγματα, εφόσον διατηρούν την ιδιότητά τους αυτή⁸, δεν είναι δυνατόν να μεταβιβαστούν κατά κυριότητα σε απλούς ιδιώτες, διότι αυτό

³ Ερμηνεία κατ' άρθρο Α.Κ. Γεωργιάδη – Σταθόπουλου, 1985, Τόμος Πέμπτος, Εμπράγματο Δίκαιο, σελ. 152, Μ. Βελεγράκης, Η έννοια της Δημόσιας Κτήσης στο Ελληνικό Δίκαιο, 2012 σελ. 216 επ., Ευάγγελος Δωρής, Τα δημόσια κτήματα, τόμος Α', σελ. 357-358.

⁴ Πρβλ. ΣτΕ 3898/1994, 670/1977, 4148/1979, 2144/1966 στις οποίες οι ενέργειες του Δημοσίου ως κυρίου για την εκμετάλλευση δημοσίου δάσους υπάγονται στην αρμοδιότητα των πολιτικών δικαστηρίων διότι αφορούν την εκμετάλλευση της «ιδιωτικής περιουσίας του Δημοσίου». Αυτό είναι, μάλλον, το σκεπτικό των αποφάσεων αυτών, παρά το γεγονός ότι, κατά την άποψή μου, δεν ακριβολογούν ομιλώντας για «ιδιωτική περιουσία του δημοσίου».

⁵ Απόστολος Γεωργιάδης, Εμπράγματο Δίκαιο 2010, σελ. 154 – 155, Ερμηνεία κατ' άρθρο Α.Κ. Γεωργιάδη – Σταθόπουλου, 1985, Τόμος Πέμπτος, Εμπράγματο Δίκαιο, σελ. 149 επ.

⁶ Απόστολος Γεωργιάδης, Εμπράγματο Δίκαιο 2010, σελ. 154.

⁷ Ερμηνεία κατ' άρθρο Α.Κ. Γεωργιάδη – Σταθόπουλου, 1985, Τόμος Πέμπτος, Εμπράγματο Δίκαιο, σελ. 160.

⁸ Αντιθέτως, εάν το πράγμα αποκαθιερωθεί με κάποιον νόμιμο τρόπο, δεν ισχύουν οι δεσμεύσεις εκ της κοινοχρησίας. Τούτο, όμως, προϋποθέτει, κατά τη θεωρία, αφενός μεν συνταγματική και φυσική δυνατότητα αποκαθιέρωσης (π.χ. ο αιγιαλός δεν είναι δυνατό να αποκαθιερωθεί, παρά μόνο εφόσον υποχωρήσει η θάλασσα) και αφετέρου ρητή και αυτοτελή πράξη αποκαθιέρωσης, η οποία, όμως, σύμφωνα με την νομολογία, είναι δυνατό να εμπεριέχεται και στην πράξη μεταβίβασης της κυριότητας. Βλ. ΣτΕ 2753/1994 σκ. 6, Ερμηνεία

αντίκειται στην ίδια τη φύση του πράγματος και στην έννοια της κοινοχρησίας⁹, ¹⁰. Η κρίση αυτή υπαγορεύεται από τη σκέψη ότι με την μεταβίβαση της κυριότητας σε ιδιώτες διακινδυνεύεται στην πράξη ο κοινόχρηστος χαρακτήρας των πραγμάτων αυτών έστω και αν η μεταβίβαση συνοδεύεται από απαγόρευση μεταβολής του προορισμού τους ή παρεμπόδισης της κοινής χρήσης. Επομένως, με τον τρόπο αυτό διαφυλάσσεται η ανεμπόδιστη εκπλήρωση του δημοσίου σκοπού, στον οποίο αποβλέπουν. Ως μέσο για την αξιοποίηση των κοινοχρήστων πραγμάτων προβλέπεται, όμως, τόσο από το άρθρο 970 του Α.Κ. όσο και από την παραδοσιακή θεωρία του ιδιωτικού και του δημοσίου δικαίου η δυνατότητα παραχώρησης σε ιδιώτες ιδιαίτερων δικαιωμάτων, υπό την προϋπόθεση ότι με την παραχώρηση αυτή δεν αναιρείται ο κοινόχρηστος χαρακτήρας τους. Η θεωρία αυτή ακολουθείται και από την παραδοσιακή νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας (βλ. ΣτΕ Ολομ. 891/2008 που αναλύθηκε στην πρώτη Ενότητα της Εισήγησης, 1211/2010, 2685/2010, 2793/2012, 2794/2012, 1637/2007, 259/2014). Αντιθέτως, η ιδιωτική περιουσία του Δημοσίου είναι ελεύθερα μεταβιβάσιμη σε ιδιώτες, ακόμα και κατά κυριότητα, αφού ο σκοπός της συνίσταται ακριβώς στο να αποφέρει, όσο το δυνατό, περισσότερα έσοδα στο Δημόσιο.

3. Αποφάσεις Δ' Τμήματος 4883/2014 7μ., 2693/2016 7μ.: Τα δημόσια δάση αποτελούν ιδιωτική περιουσία του Δημοσίου

Μετά τις προκαταρκτικές αυτές παρατηρήσεις μπορούμε να περάσουμε στη Νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας ως προς το βασικό ερώτημα εάν τα δημόσια δάση ανήκουν στη δημόσια ή την ιδιωτική περιουσία του Δημοσίου.

Όσο και αν φαίνεται περίεργο, το ζήτημα αυτό δεν είχε έως πρόσφατα ανακύψει στη Νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας. Αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι η κάθε είδους

κατ' άρθρο Α.Κ. Γεωργιάδη – Σταθόπουλου, 1985, Τόμος Πέμπτος, Εμπράγματο Δίκαιο, σελ. 106, Ακρίτας Καϊδατζής, Συνταγματικοί περιορισμοί των ιδιωτικοποιήσεων, 2006, σελ. 17-18 και υποσημείωση υπ' αριθμ. 37.

⁹ Ερμηνεία κατ' άρθρο Α.Κ. Γεωργιάδη – Σταθόπουλου, 1985, Τόμος Πέμπτος, Εμπράγματο Δίκαιο, σελ. 102 - 103.

¹⁰ Στις περιπτώσεις, όμως, που το κοινόχρηστο ανήκει κατά κυριότητα σε ιδιώτη, όπως αναφέρθηκε ανωτέρω γίνεται δεκτό ότι η κοινή χρήση δεν συνεπάγεται καταρχήν απαγόρευση διάθεσης, δηλαδή δεν σημαίνει, κατά κανόνα, ότι ο ιδιοκτήτης κωλύεται να μεταβιβάσει την κυριότητα σε άλλον. Βλ. Απόστολος Γεωργιάδης, Εμπράγματο Δίκαιο 2010, σελ. 154. Η ανωτέρω θέση παρέχει επιχείρημα υπέρ της άποψης ότι πρέπει να διακρίνουμε την περίπτωση που το Δημόσιο απέκτησε την κυριότητα κοινόχρηστου πράγματος (π.χ. δάσους) από ιδιώτη (π.χ. μέσω κληρονομικής διαδοχής, κατάσχεσης κλπ.) από την περίπτωση δημόσιου δάσους που ανήκε ανέκαθεν στο Δημόσιο.

οικονομική αξιοποίηση του δημόσιου δάσους γινόταν πάντοτε με τη νομική μορφή της παραχώρησης ιδιαίτερων δικαιωμάτων, είτε για την εκτέλεση έργων συμβατών με τον χαρακτήρα του, είτε για την εκμετάλλευση του δάσους με τη μορφή της κάρπωσης κλπ. Το ζήτημα ανέκυψε το πρώτον με τη δημιουργία του ΤΑΙΠΕΔ, το οποίο επιχείρησε να μεταβιβάσει κατά κυριότητα σε ιδιώτες ακίνητα που περιλάμβαναν και εκτάσεις χαρακτηρισμένες ως δημόσια δάση. Με αποφάσεις του Δ' Τμήματος σε 7μελή σύνθεση (ΣτΕ 4883/2014 7μ., 2693/2016 7μ.) κρίθηκε ότι τα δημόσια δάση, όπως άλλωστε και τα ιδιωτικά, τελούν σε ιδιαίτερο νομικό καθεστώς προστασίας, το οποίο αποσκοπεί στην διασφάλιση της διατήρησης, καταρχήν, της δασικής μορφής τους. Ωστόσο, το Δικαστήριο έκρινε ότι τα δημόσια δάση δεν έχουν, σύμφωνα με το Σύνταγμα και την κοινή νομοθεσία, τον χαρακτήρα κοινοχρήστων πραγμάτων, αλλά ανήκουν στην ιδιωτική περιουσία του Δημοσίου. Με το σκεπτικό αυτό το Δικαστήριο κατέληξε στο συμπέρασμα ότι τα δημόσια δάση μπορούν να μεταβιβαστούν, κατά κυριότητα, σε ιδιώτες, βεβαίως με όλους τους περιορισμούς και τα βάρη που συνεπάγεται για την ιδιοκτησία τους η εφαρμογή των διατάξεων του Συντάγματος και της κοινής νομοθεσίας περί προστασίας των δασών. Σημειωτέον ότι οι αποφάσεις αυτές παραπέμπουν στην 85/1991 απόφαση του ΑΕΔ, με την οποία κρίθηκε ότι από την προσβολή πρωτοκόλλου διοικητικής αποβολής από δάσος δημιουργείται ιδιωτική διαφορά. Ωστόσο, όπως αναφέρθηκε ανωτέρω, η νομολογία σχετικά με τη φύση των διαφορών που δημιουργούνται από τα πρωτόκολλα διοικητικής αποβολής από δάσος δεν απαντά στο ερώτημα εάν το δημόσιο δάσος αποτελεί ή όχι κοινόχρηστο πράγμα.

4. Αποφάσεις Ε' Τμήματος 805/2016 7μ., 1203/2017 7μ.: Τα δημόσια δάση ανήκουν στη δημόσια κτήση (κοινόχρηστα ή ιδιόχρηστα)

Διαφορετική απάντηση στο βασικό μας ερώτημα έδωσε το Ε' Τμήμα του Συμβουλίου της Επικρατείας με τις αποφάσεις 805/2016 και 1203/2017, επίσης 7μελούς συνθέσεως. Ειδικότερα, το Ε' Τμήμα έκρινε ότι δημόσια δάση αποτελούν δημόσια αγαθά και ανήκουν στην δημόσια κτήση, είτε ως ιδιόχρηστα, όταν εξυπηρετούν τη δασολογική έρευνα και διδασκαλία, είτε ως κοινόχρηστα, όταν είναι ελεύθερη η χρήση τους από το κοινό. Για να καταλήξει στην κρίση αυτή το Δικαστήριο έλαβε υπόψη ότι τα δάση αποτελούν φυσικό κεφάλαιο και κατεξοχήν περιβαλλοντικό αγαθό. Παρέπεμψε δε σε προγενέστερες αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας ως προς την ανάγκη αυξημένης προστασίας των δασών και των δασικών εκτάσεων

(ΣτΕ 3754/1981, 2959/2006, 2568/1981, 1127/1990, 3102/1990, 4007/1992, 2171/1994 κ.α.), καθώς και σε αποφάσεις του ΑΠ του 2010, με τις οποίες κρίθηκε ότι τα δημόσια δάση ανήκουν στα κοινόχρηστα πράγματα. Συγκεκριμένα με τις αποφάσεις 1453/2010 και 1417/2010 του Αρείου Πάγου κρίθηκε ότι “ένα δάσος, ενόψει της ειδικής συνταγματικής προστασίας των δασών βάσει του άρθρου 24, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι ανήκει στην ιδιωτική περιουσία του Δημοσίου και είτε είναι ιδιόχρηστο, όταν εξυπηρετεί, κυρίως, τη δασολογική έρευνα και διδασκαλία, είτε είναι κοινόχρηστο, όταν η χρήση του είναι ελεύθερη από το κοινό”. Η ίδια νομολογία επαναλήφθηκε εντελώς πρόσφατα, το έτος 2017, με την ΑΠ 226/2017.

5. Προσωπική θέση για το ζήτημα

Κατά την άποψή μου και σύμφωνα με τους ορισμούς που δόθηκαν ανωτέρω, μετά την θέσπιση του Συντάγματος του 1975 και την προστασία των δασών και δασικών εκτάσεων που εισήχθη με αυτό, όπως τα σχετικά άρθρα του Συντάγματος (άρθρο 24 και άρθρο 117 του Συντάγματος) έχουν ερμηνευθεί από τη Νομολογία, το δημόσιο δάσος δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι ανήκει στην ιδιωτική περιουσία του Δημοσίου. Και τούτο, διότι ο προορισμός του δεν είναι η δημιουργία όσο το δυνατόν περισσότερων εσόδων για το Κράτος, στοιχείο που χαρακτηρίζει την ιδιωτική περιουσία του Δημοσίου. Αντιθέτως, ο προορισμός του συνίσταται στην κοινοχρησία του, δηλαδή στην απόλαυσή του από τις παρούσες και τις μέλλουσες γενιές, ως περιβαλλοντικό αγαθό. Είναι δε αδιαμφισβήτητο ότι η απόλαυση του δάσους από τις παρούσες και τις μέλλουσες γενιές συνιστά δημόσιο σκοπό. Με άλλα λόγια, το δημόσιο δάσος προορίζεται για την άμεση εξυπηρέτηση δημοσίου σκοπού, ο οποίος συνίσταται στην κοινοχρησία του. Είναι ακριβώς ο ορισμός του κοινοχρήστου πράγματος, όπως αναφέρθηκε ανωτέρω.

Η κυριότητα του Δημοσίου (ή δημοσίου φορέα) επί των κοινοχρήστων πραγμάτων προβλέπεται μεν στον αστικό κώδικα (άρθρο 968 ΑΚ), όμως, κατά την άποψή μου, σε ορισμένες περιπτώσεις κοινοχρήστων προκύπτει και από το Σύνταγμα. Αυτό ισχύει για τα δημόσια δάση και τις δασικές εκτάσεις (εκτός σχεδίου), τα πάρκα και τα άλση (εντός σχεδίου), τους υγροβιότοπους και τους αρχαιολογικούς χώρους, τα οποία, επίσης, περιλαμβάνονται στα κοινόχρηστα πράγματα¹¹. Και τούτο, διότι η αποτελεσματική προστασία των αγαθών αυτών,

¹¹ Βλ. για τα δάση ΑΠ 207/2010, 1453/2010, 226/2017. Πρβλ. ΣτΕ 259/2014, 3102/1990 σκ. 4, 4212/2013 σκ. 5, ΣτΕ Ολομ. 677/2010 σκ. 10 και 13, 3947/2008 σκ. 5 και 7, 3937/2006 σκ. 3, 2855/2003 σκ. 6, Ερμηνεία κατ' άρθρο Α.Κ. Γεωργιάδη – Σταθόπουλου, 1985, Τόμος Πέμπτος, Εμπράγματο Δίκαιο, σελ. 149 και 157 επ., Δαγτόγλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, 2004, σελ. 799 – 800, Ι. Καράκωστας, Περιβάλλον και Δίκαιο, 3^η

που επιτάσσεται από τα άρθρα 24 παρ. 1 και 5 παρ. 1 του Συντάγματος, προϋποθέτει αφενός μεν την διατήρηση της ιδιότητάς τους ως κοινοχρήστων, και, επομένως, την απαγόρευση αποκαθέρωσής τους, και αφετέρου την διατήρηση της κυριότητας δημοσίου φορέα επ' αυτών προκειμένου να μην τεθεί καν σε διακινδύνευση η διατήρηση και προστασία τους. Πράγματι, η υποχρέωση και μόνο του ιδιώτη να διατηρήσει τον κοινόχρηστο χαρακτήρα δεν εξασφαλίζει την αποτελεσματική προστασία των συνταγματικά προστατευόμενων αυτών αγαθών, αφού η μεταβίβαση της πλήρους κυριότητας αντιστρατεύεται εξ ορισμού την διατήρηση κοινόχρηστου χαρακτήρα, θέτει δε εν τοις πράγμασι στην διάθεση ιδιώτη αγαθά ζωτικής σημασίας για το κοινωνικό σύνολο, η καταστροφή των οποίων, ανεξαρτήτως τυχόν συνεπειών που θα μπορούσε αυτή να επισύρει για τον ιδιώτη, θα ήταν μη αναστρέψιμη για τα αναντικατάστατα αυτά φυσικά και πολιτιστικά αγαθά. Συνεπώς, κατά την άποψή μου, τα κοινόχρηστα πράγματα που συμπεριλαμβάνονται στα προστατευόμενα από το Σύνταγμα δεν μπορούν να αποκαθιερωθούν και να μεταβιβαστούν κατά κυριότητα σε απλούς ιδιώτες¹². Η αξιοποίησή τους μπορεί, βεβαίως, να γίνει μέσω της παραχώρησης ιδιαίτερων ιδιωτικών δικαιωμάτων επ' αυτών, υπό την προϋπόθεση ότι δεν θίγεται ο κοινόχρηστος χαρακτήρας τους. Αντιθέτως, κοινόχρηστο πράγμα που δεν συμπεριλαμβάνεται στα προστατευόμενα εκ του Συντάγματος αγαθά (π.χ. μια κοινόχρηστη οδός), είναι δυνατόν, με απόφαση του νομοθέτη να αποκαθιερωθεί και να μεταβιβαστεί κατά κυριότητα σε ιδιώτη, αφού, πάντως, και η πρόβλεψη περί της κυριότητας του Δημοσίου επί των κοινοχρήστων πραγμάτων προβλέπεται σε νόμο (Α.Κ.) και όχι σε υπερνομοθετικής ισχύος διάταξη.

Ειδικότερα σε ότι αφορά στα δάση, επί του δημόσιου δάσους, όπως και επί κάθε κοινόχρηστου πράγματος, μπορούν να αποκτηθούν ιδιαίτερα δικαιώματα. Ωστόσο, τα δικαιώματα αυτά θα πρέπει να εξυπηρετούν ή, τουλάχιστον, να μην αναιρούν την κοινή χρήση. Αντιθέτως, η μεταβίβαση των δημοσίων δασών κατά κυριότητα σε απλούς ιδιώτες οδηγεί, εξ ορισμού, σε πλήρη αναίρεση της κοινής χρήσης. Ταυτόχρονα - το σπουδαιότερο - διακινδυνεύει την διατήρηση της δασικής τους μορφής. Και τούτο, διότι η υποχρέωση του ιδιώτη να διατηρήσει την μορφή του δάσους δεν εξασφαλίζει την αποτελεσματική του προστασία, αφού η

έκδοση, σελ. 321 – 322 και σελ. 285, Ευπραξία Αίθρα – Μαριά, Η νομική προστασία των δασών, 1998, σελ. 254-255 κ.α.

¹² Κατά τη γνώμη μας αυτή την άποψη υιοθετεί και ο Δαγτόγλου όταν γράφει ότι σε περίπτωση που διακινδυνεύεται η διασφάλιση της κοινής χρήσεως του πράγματος ή η εξυπηρέτηση μέσω αυτού ειδικών δημοσίων σκοπών η απαλλοτριώσή του με μεταβίβαση της κυριότητάς του σε (απλό) ιδιώτη δεν είναι επιτρεπτή, βλ. Δαγτόγλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο 2004, σελ. 783 και 815-823, ιδίως παραγράφους 1230 – 1232. Βλ. και Ι. Καράκωστας, Περιβάλλον και Δίκαιο, 3^η έκδοση, σελ. 321 – 322 και σελ. 287, Ακρίτας Καϊδατζής, Συνταγματικοί περιορισμοί των ιδιωτικοποιήσεων, 2006, σελ. 17-18 και υποσημείωση υπ' αριθμ. 37.

μεταβίβαση της πλήρους κυριότητας, ανεξαρτήτως των νομικών δεσμεύσεων, θέτει εν τοις πράγμασι τα αγαθά αυτά στην διάθεση ιδιώτη. Πράγματι, η καταστροφή του δημόσιου δάσους, ανεξαρτήτως τυχόν συνεπειών που θα μπορούσε να επισύρει για τον ιδιώτη, θα ήταν μη αναστρέψιμη. Εξάλλου, η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας κινείται παγίως προς την κατεύθυνση της προληπτικής προστασίας του δάσους από την διακινδύνευση της αλλοίωσης του. Αξίζει να θυμηθούμε τη νομολογία, σύμφωνα με την οποία η εκ του Συντάγματος επιβαλλόμενη προστασία των δασών και δασικών εκτάσεων αποκλείει, καταρχήν, την ένταξη δασικού οικοσυστήματος σε οικιστική περιοχή, έστω και αν η ένταξη γίνεται υπό τη μορφή δημιουργίας κοινόχρηστων χώρων που διατηρούν τον δασικό τους χαρακτήρα (βλ. πάγια Νομολογία και τελευταία ΣτΕ 838/2014 σκ. 10). Εδώ υφέρπει η σκέψη ότι η ένταξη και μόνο του δάσους στο σχέδιο πόλεως διακινδυνεύει στην πράξη τον δασικό του χαρακτήρα, έστω και αν νομοθετικά προβλέπεται η διατήρηση του κοινόχρηστου χαρακτήρα και της δασικής του μορφής. Κάτι αντίστοιχο συμβαίνει και με την μεταβίβαση της κυριότητας του δημόσιου δάσους σε ιδιώτες. Συνεπώς, κατά την άποψή μου, τα δημόσια δάση ανήκουν στα κοινόχρηστα πράγματα, τα οποία, μάλιστα, συμπεριλαμβάνονται στα προστατευόμενα από το Σύνταγμα περιβαλλοντικά αγαθά και τα οποία δεν μπορούν να αποκαθιερωθούν και να μεταβιβαστούν κατά κυριότητα σε απλούς ιδιώτες¹³.

IV. Συμπέρασμα

Παρά το γεγονός ότι η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας σχετικά με την φύση των διαφορών που δημιουργούνται από την διαχείριση των κοινοχρήστων πραγμάτων έχει παγιωθεί, ανακύπτουν ενίοτε και νέα ζητήματα, τα οποία δίνουν στο Δικαστήριο την ευκαιρία είτε να εξειδικεύσει και να διασαφηνίσει, είτε να επεκτείνει, είτε και να τροποποιήσει τη νομολογία του. Εξάλλου, το ζήτημα της νομικής φύσης του δημόσιου δάσους ως κοινόχρηστου πράγματος ή ως πράγματος ανήκοντος στην ιδιωτική περιουσία του Δημοσίου έχει ανακύψει προσφάτως στη Νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας έχοντας προκαλέσει την έκδοση νομικά εκ διαμέτρου αντίθετων αποφάσεων από τη μια του Δ' και από την άλλη του Ε'

¹³ Κατά τη γνώμη μας αυτή την άποψη υιοθετεί και ο Δαγτόγλου όταν γράφει ότι σε περίπτωση που διακινδυνεύεται η διασφάλιση της κοινής χρήσεως του πράγματος ή η εξυπηρέτηση μέσω αυτού ειδικών δημόσιων σκοπών η απαλλοτριώσή του με μεταβίβαση της κυριότητάς του σε (απλό) ιδιώτη δεν είναι επιτρεπτή, βλ. Δαγτόγλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο 2004, σελ. 783 και 815-823, ιδίως παραγράφους 1230 – 1232. Βλ. και Ι. Καράκωστας, Περιβάλλον και Δίκαιο, 3^η έκδοση, σελ. 321 – 322 και σελ. 287, Ακρίτας Καϊδατζής, Συνταγματικοί περιορισμοί των ιδιωτικοποιήσεων, 2006, σελ. 17-18 και υποσημείωση υπ' αριθμ. 37.

Τμήματος του Δικαστηρίου, όλες σε 7μελείς συνθέσεις. Αντιθέτως, η σχετική νομολογία του Αρείου Πάγου φαίνεται να έχει παγιωθεί, έχοντας, μάλιστα, επαναληφθεί πρόσφατα, το 2017. Για τον λόγο αυτό ευκαταίο θα ήταν, δοθείσης ευκαιρίας, το εριζόμενο αυτό ζήτημα να επιλυθεί από την Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας.

Ε. Κουράκου

6.7.2017