

Πρωτόκολλο διοικητικής αποβολής από δασική έκταση και δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης του διοικουμένου: παρατηρήσεις επί της απόφασης 27/2012 του Μονομελούς Πρωτοδικείου Νάξου

Administrative eviction act and right to a prior hearing: observations on Naxos Court 27/2012 judgment.

Αθανάσιος Παπαθανασόπουλος
Δικηγόρος παρ' Αρείω Πάγω, Δ.Ν.

Οι αποφάσεις των δικαστηρίων της ουσίας δίστανται ως προς το κύρος των πρωτοκόλλων διοικητικής αποβολής από δασική έκταση ή καθορισμού αποζημίωσης για αυθαίρετη χρήση δημοσίου κτήματος που εκδίδονται χωρίς προηγούμενη ακρόαση του καθ' ου, σύμφωνα με το άρθρο 20 παρ. 2 του Συντάγματος.

Σύμφωνα με το άρθρο 61 παρ. 1 του Δασικού κώδικα, η αρμόδια δασική αρχή συντάσσει και απευθύνει πρωτόκολλο διοικητικής αποβολής σε όποιον επιχειρεί εκχέρσωση, υλοτομία, σπορά ή οποιαδήποτε άλλη διακατοχική πράξη επί δασικών οικοσυστημάτων κυριότητας του Δημοσίου ή άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου.

Η έκδοση πρωτοκόλλου διοικητικής αποβολής προϋποθέτει την άσκηση διακατοχικών πράξεων, δηλαδή πράξεων φυσικής εξουσίας που διενεργούνται διανοία κυρίου, με τις οποίες προσβάλλεται το δικαίωμα κυριότητας του Δημοσίου, Ο.Τ.Α. κλπ. επί του δασικού οικοσυστήματος. Κατά συνέπεια, το πρωτόκολλο διοικητικής αποβολής, αν και συνιστά διοικητική εκτελεστή πράξη, στοχεύει στην προστασία του δικαιώματος κυριότητας επί του δασικού οικοσυστήματος και ως εκ τούτου εγείρει μεταξύ της διοίκησης και του καθ' ου το πρωτόκολλο διαφορά

ιδιωτικής φύσης, υπαγόμενη στη δικαιοδοσία των πολιτικών δικαστηρίων¹. Παρά ταύτα, το πρωτόκολλο διοικητικής αποβολής συνιστά παράλληλα έναν σημαντικό μηχανισμό άμεσης κατασταλτικής διαφύλαξης του δασικού περιβάλλοντος, εφ' όσον επιτυγχάνει την άμεση παύση αυθαίρετων επεμβάσεων, όπως η εκχέρσωση και η υλοτομία, καταστροφικών για τη δασική βλάστηση.

Μετά την έκδοσή του, το πρωτόκολλο κοινοποιείται στον καθ' ου και, αν δεν προσβληθεί με ανακοπή εντός τριάντα ημερών, καθίσταται οριστικό και θεωρείται ότι έγινε αποδεκτό από τον καθ' ου. Αντικείμενο της παραπάνω δίκης αποτελεί αποκλειστικά η εξέταση του κύρους και της συνδρομής των νομίμων προϋποθέσεων για την έκδοση του προσβαλλομένου πρωτοκόλλου διοικητικής αποβολής².

Η υπ' αριθμ. 27/2012 απόφαση του Μονομελούς Πρωτοδικείου Νάξου αναφέρει τις νόμιμες προϋποθέσεις που απαιτούνται για την έκδοση του πρωτοκόλλου διοικητικής αποβολής. Ειδικότερα, απαιτείται η υπό κρίση έκταση να υπάγεται στις διατάξεις της δασικής νομοθεσίας, να ανήκει κατά κυριότητα στο Δημόσιο, σε Ο.Τ.Α., μοναστήρι ή ίδρυμα και να έχει καταληφθεί από τον καθ' ου το πρωτόκολλο με σκοπό την κτήση της νομής της, ανεξαρτήτως του χρόνου άσκησης από τον ίδιο των διακατοχικών πράξεών του. Εάν ελλείπει μία από τις παραπάνω προϋποθέσεις, το τυχόν εκδοθέν πρωτόκολλο διοικητικής αποβολής τυγχάνει ακυρωτέο.

Στην υπόθεση που υποβλήθηκε στο δικαστήριο, ο ανακόπτων και ήδη εκκαλών παραπονείται, μεταξύ άλλων, επειδή επιβλήθηκε σε βάρος του το προσβαλλόμενο πρωτόκολλο καθορισμού αποζημίωσης για αυθαίρετη χρήση δημοσίου κτήματος, χωρίς προηγουμένως να έχει κληθεί από τη αρμόδια διοικητική αρχή να εκθέσει τις απόψεις του ως προς το ιδιοκτησιακό καθεστώς της επίμαχης έκτασης, κατά παράβαση του άρθρου 20 παρ. 2 του Συντάγματος που κατοχυρώνει το δικαίωμα της προηγούμενης ακροάσεως του ενδιαφερομένου πριν τη λήψη σε βάρος του διοικητικών μέτρων.

Με την απόφασή του το δικαστήριο, απορρίπτοντας τον παραπάνω λόγο έφεσης, δέχεται ότι το πρωτόκολλο διοικητικής αποβολής ή επιβολής αποζημίωσης

¹ Α.Ε.Δ. 7/1989, Ελ.Δικ. 1989, σελ. 1146.

² Α.Π. 951/2000, Ελ.Δικ. 2000, σελ. 79

για αυθαίρετη χρήση δημοσίου κτήματος εκδίδεται έγκυρα χωρίς την προηγούμενη ακρόαση του καθ' ου το πρωτόκολλο. Το δικαστήριο στηρίζει τη σκέψη του αυτή στο γεγονός ότι, σύμφωνα με τις επικαλούμενες αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας³, αφ' ενός η προηγούμενη ακρόαση δύναται να παραλείπεται έγκυρα όταν δεν συνιστά ουσιώδη τύπο για τη διενέργεια της διοικητικής πράξης και, αφ' ετέρου, στις περιπτώσεις που η διοίκηση ενεργεί βάσει αντικειμενικών κριτηρίων, δεν υπάρχει από το νόμο υποχρέωσή της για προηγούμενη ακρόαση του διοικουμένου, ο οποίος σε κάθε περίπτωση έχει δυνατότητα προσφυγής ενώπιον των δικαστηρίων για τον έλεγχο της νομιμότητας του ειλημμένου μέτρου. Ακολούθως, υιοθετώντας τις παραπάνω θέσεις, το δικαστήριο έκρινε ότι, εφ' όσον ο νόμος δεν προβλέπει την προηγούμενη ακρόασή του διοικουμένου ως ουσιώδη τυπική προϋπόθεση για το κύρος του πρωτοκόλλου και αφού στην περίπτωση εκδόσεως πρωτοκόλλου διοικητικής αποβολής ή επιβολής αποζημιώσεως για αυθαίρετη χρήση δημοσίου κτήματος η διοίκηση ενεργεί βάσει αντικειμενικών δεδομένων, τα οποία δεν συνδέονται με την υποκειμενική συμπεριφορά του διοικουμένου, το κύρος των εν λόγω διοικητικών πράξεων δεν εξαρτάται από την προηγούμενη ακρόαση του διοικουμένου, η οποία δεν αποτελεί εν προκειμένω υποχρέωση της διοίκησης.

Η συγκεκριμένη δικαστική κρίση έρχεται ευθέως σε αντίθεση με άλλες αποφάσεις δικαστηρίων της ουσίας, οι οποίες δέχονται ότι για την έγκυρη έκδοση του πρωτοκόλλου διοικητικής αποβολής η δασική αρχή οφείλει να σεβαστεί το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης του καθ' ου, το οποίο κατοχυρώνεται από το άρθρο 20 παρ. 2 του Συντάγματος και το άρθρο 6 του Κώδικα διοικητικής διαδικασίας, άλλως δημιουργείται λόγος ακύρωσης του πρωτοκόλλου, ο οποίος προβάλλεται με την ανακοπή⁴.

Σύμφωνα με τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, η προηγούμενη ακρόαση του διοικουμένου επιβάλλεται στη διοίκηση ακόμη και αν δεν προβλέπεται ρητώς από τον νόμο ως τυπική προϋπόθεση, όταν το διοικητικό μέτρο επιβάλλεται όχι με αντικειμενικά κριτήρια, αλλά εν όψει της συμπεριφοράς και της υπαιτιότητας του διοικουμένου⁵. Συνεπώς, όταν το διοικητικό μέτρο επιβάλλεται βάσει αντικειμενικών

³ Σ.τ.Ε 3291/1976, Ολομ. Σ.τ.Ε: 254/11/1977.

⁴ Μον. Πρωτ. Σπάρτ. 76/2007, Αρμ. 2008, σελ. 1757, Μον Πρωτ. Θεσσαλονίκης 40423/2009 και 76/2008.

⁵ Σ.τ.Ε 135/2005.

κριτηρίων και αποτελεί δέσμια ενέργεια του αρμόδιου οργάνου της διοίκησης, δεν υφίσταται κατά κανόνα υποχρέωση προηγούμενης ακρόασης του ενδιαφερομένου⁶. Χαρακτηριστικό παράδειγμα στο πεδίο του δασικού δικαίου αποτελεί η κήρυξη ως αναδασωτέων των κατεστραμμένων δασικών οικοσυστημάτων, η οποία επιβάλλεται απ' ευθείας από τη διάταξη του άρθρου 117 παρ. 3 του Συντάγματος με μόνη την αντικειμενική διαπίστωση της συνδρομής των κατά την ανωτέρω συνταγματική διάταξη προϋποθέσεων, χωρίς ως εκ τούτου να απαιτείται η προηγούμενη ακρόαση των τυχόν ενδιαφερομένων⁷.

Ωστόσο, ακόμη και στην περίπτωση επιβολής διοικητικού μέτρου κατ' εφαρμογή αντικειμενικών κριτηρίων, η προηγούμενη ακρόαση είναι επιβεβλημένη, όταν εκ του νόμου καταλείπεται η δυνατότητα επιμέτρησης των διοικητικών κυρώσεων εν όψει της βαρύτητας και των συνθηκών τέλεσης της διοικητικής παράβασης⁸ ή εφ' όσον η προηγούμενη ακρόαση δύναται να ασκήσει επίδραση στη διαμόρφωση της σχετικής κρίσης της διοίκησης⁹.

Εν αναφορά ειδικότερα προς την έκδοση πρωτοκόλλων διοικητικής αποβολής και επιβολής αποζημιώσεως για αυθαίρετη χρήση δημοσίου κτήματος, οι δικαστικές αποφάσεις που κρίνουν επιβεβλημένη την προηγούμενη ακρόαση του διοικουμένου δέχονται ότι, αν και πράγματι η αρμοδιότητα του δασάρχη για την έκδοση του πρωτοκόλλου είναι δέσμια και ασκείται βάσει αντικειμενικών κριτηρίων, η υπαγωγή της κάθε περίπτωσης στον εφαρμοστέο κανόνα δικαίου δεν είναι «αυτόματη» αλλά προϋποθέτει κρίση για πραγματικά περιστατικά που θεμελιώνουν την κυριότητα του Δημοσίου, η οποία είναι συχνά δυσχερές να διαγνωσθεί και δεν δύναται να προκύψει μόνο από τον αντικειμενικό έλεγχο των αρμόδιων διοικητικών οργάνων χωρίς συναξιολόγηση των στοιχείων που θα προσκομίσουν οι διοικούμενοι. Κατά συνέπεια, η επιβολή της προηγούμενης ακρόασης δεν είναι αλυσιτελής, αλλά δύναται να συμβάλει στη διαλεύκανση και ενδεχόμενη συμπλήρωση του διοικητικού υλικού και να ασκήσει επίδραση στη διαμόρφωση της σχετικής κρίσης της διοίκησης.

Εξ άλλου, όπως επισημαίνεται και στις παραπάνω δικαστικές αποφάσεις,

⁶ Σ.τ.Ε 2862/2006, Δι.Δικ. 2006, σελ. 1412, Σ.τ.Ε 1094/1987, Ελ.Δικ. 1987, σελ. 1373.

⁷ Σ.τ.Ε 315/2006, Ελ.Δικ. 2006, σελ. 514.

⁸ Σ.τ.Ε 380/2008.

⁹ Σ.τ.Ε 2767/2003.

σύμφωνα με την 74/2001 γνωμοδότηση του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, η οποία έγινε αποδεκτή από το αρμόδιο Υπουργείο Γεωργίας και γνωστοποιήθηκε στις δασικές υπηρεσίες, η διοίκηση υποχρεούται, μεταξύ άλλων και κατά τη διαδικασία έκδοσης πρωτοκόλλων διοικητικής αποβολής, να σέβεται την αρχή της προηγούμενης ακρόασης του διοικουμένου και συνεπώς η επιβολή πρωτοκόλλου διοικητικής αποβολής χωρίς προηγούμενη ακρόαση του διοικουμένου συνιστά ασυνεπή και αντιφατική συμπεριφορά της διοίκησης, αντίθετη προς την αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του πολίτη έναντι του κράτους.

Σε κάθε περίπτωση, το καθοριστικής σημασίας στοιχείο των πρωτοκόλλων διοικητικής αποβολής ή επιβολής αποζημιώσεως για αυθαίρετη χρήση δημοσίου κτήματος έγκειται στη διάγνωση και προστασία του δικαιώματος κυριότητας του Δημοσίου και για τα λόγο αυτό, αν και το πρωτόκολλο συνιστά διοικητική εκτελεστή πράξη, εγείρει μεταξύ της διοίκησης και του καθ' ου το πρωτόκολλο διαφορά ιδιωτικής φύσης, υπαγόμενη στη δικαιοδοσία των πολιτικών δικαστηρίων¹⁰. Η κρίση της διοίκησης ως προς το ιδιοκτησιακό καθεστώς του δασικού οικοσυστήματος είναι κρίσιμη τόσο για την προστασία της δημόσιας περιουσίας, στην περίπτωση που το δασικό οικοσύστημα είναι δημόσιο, όσο και για τη διαφύλαξη ή προσβολή των εξουσιών του διοικουμένου που απορρέουν από το ιδιωτικό δικαίωμα κυριότητάς του, στην περίπτωση που το δασικό οικοσύστημα είναι ιδιωτικό. Τούτου έπεται ότι ο σεβασμός της προηγούμενης ακρόασης του διοικουμένου επιβάλλεται στο πλαίσιο έκδοσης πρωτοκόλλων διοικητικής αποβολής ή επιβολής αποζημιώσεως για αυθαίρετη χρήση δημοσίου κτήματος τόσο για την ασφαλέστερη δυνατή διάγνωση της κυριότητας του Δημοσίου, η οποία αποτελεί το κύριο νόμιμο κριτήριο έκδοσης των πρωτοκόλλων, όσο και για την προστασία του πολίτη απέναντι σε κάθε τυχόν αυθαίρετη διοικητική ενέργεια ή μέτρο που λαμβάνεται σε βάρος των δικαιωμάτων ή των συμφερόντων του, και συγκεκριμένα της ακώλυτης απόλαυσης του συνταγματικώς κατοχυρωμένου δικαιώματος της ιδιοκτησίας, κατ' εφαρμογή της επιταγής του άρθρου 20 παρ. 2 του Συντάγματος.

Αξίζει να σημειωθεί ότι η υπ' αριθμ. 27/2012 απόφαση του Μονομελούς Πρωτοδικείου Νάξου, αν και δέχθηκε την κατ' αρχήν έγκυρη έκδοση του υπό κρίση πρωτοκόλλου χωρίς την προηγούμενη ακρόαση του ενδιαφερομένου, αναγνωρίζει εν

¹⁰ Α.Ε.Δ. 7/1989, Ελ.Δικ. 1989, σελ. 1146.

τέλει την ακυρότητα του εν λόγω πρωτοκόλλου επειδή η επίδικη έκταση, για την οποία το Δημόσιο δεν προσκομίζει κανένα στοιχείο αποδεικτικό της επικαλούμενης κυριότητάς του, κείται σε περιοχή στην οποία δεν έχει εφαρμογή το τεκμήριο κυριότητας επί των δασών υπέρ του Δημοσίου και ανήκει αποδεδειγμένως στον καθ' ου το πρωτόκολλο, σύμφωνα με τους τίτλους κυριότητας που ο ίδιος προσκόμισε: η ακρόαση του ενδιαφερομένου πριν την σε βάρος του έκδοση πρωτοκόλλου διοικητικής αποβολής ή επιβολής αποζημιώσεως για αυθαίρετη χρήση δημοσίου κτήματος είναι χωρίς αμφιβολία επιβεβλημένη και χρήσιμη.