

ΣτΕ 1011/2018 (Τμ. Ε')

Πρόεδρος: Α. Θεοφιλοπούλου, **Αντιπρόεδρος** ΣτΕ, **Εισηγητής:** Μ. Γκορτζολίδου, Σύμβουλος της Επικρατείας, **Δικηγόροι:** Σ. Κωνσταντόπουλος, Β. Κορκίτζογλου, Πάρεδρος ΝΣΚ

Διατάξεις: άρθρα 15-16 ν. 998/1979 (Α' 289), 47 (§ 4) ν. 3900/2010 (Α' 213), 3-4 ν. 1650/1986 (Α' 160, όπως αντικ. από τα άρθρα 1-2 ν. 3010/2002, Α' 91), **κυα Η.Π. 15393/2332/2002** (Β' 1022), **κυα ΗΠ 11014/703/Φ104/2003** (Β' 332)

Δασική οδοποιία. Εξαίρεση ειδικών δασοτεχνικών έργων από τη διαδικασία περιβαλλοντικής αδειοδότησης του ν. 3010/2002. Ακύρωση πράξης έγκρισης από τη δασική υπηρεσία μελέτης με αυτεπιστασία και χωρίς διαγωνισμό για τη βελτίωση και κατασκευή τεχνικών έργων δασικού αντιπυρικού οδικού δικτύου Περιαστικού Δάσους Θεσσαλονίκης. Αρμοδιότητα ΣτΕ. Μεταφορά στα Διοικητικά Εφετεία των υποθέσεων που ανακύπτουν κατά το προσυμβατικό στάδιο των δημοσίων συμβάσεων και γεννούν ζητήματα εφαρμογής της νομοθεσίας περί δημοσίων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών.

2. Επειδή, με την κρινόμενη αίτηση ζητείται η ακύρωση: α) της .../5.10.2007 αποφάσεως του Διευθυντή Δασών Θεσσαλονίκης της Περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας, με την οποία εγκρίθηκε μελέτη για το έργο «Βελτίωση και κατασκευή τεχνικών έργων δασικού αντιπυρικού οδικού δικτύου του Περιαστικού Δάσους Θεσσαλονίκης», την οποία εκπόνησε η δασική υπηρεσία με αυτεπιστασία, β) της .../16.11.2007 αποφάσεως του ως άνω Διευθυντή Δασών, με την οποία εγκρίθηκε το τεύχος δημοπράτησης του ως άνω έργου και γ) της .../2.4.2008 αποφάσεως του ίδιου Διευθυντή Δασών, με την οποία ανακηρύχθηκε οριστικός ανάδοχος για την εκτέλεση του έργου.

4. Επειδή, η πρώτη προσβαλλόμενη πράξη, με την οποία εγκρίθηκε η ως άνω μελέτη που εκπονήθηκε από τη δασική υπηρεσία με αυτεπιστασία και χωρίς διαγωνισμό, εκδόθηκε δυνάμει των προεκτεθεισών διατάξεων των άρθρων 15 και 16 του ν. 998/1979, με τις οποίες ρυθμίζονται τα σχετικά με τον προγραμματισμό, μελέτη, κατασκευή και συντήρηση των δασικών οδών και των πάσης φύσεως δασοτεχνικών έργων. Ως εκ τούτου, η πράξη αυτή ανήκει στην αρμοδιότητα του Ε' Τμήματος του Συμβουλίου της Επικρατείας (πρβλ. ΣτΕ 2875/2004, 3056/2001, 772/1992).

5. Επειδή, με το άρθρο 47 παρ. 4 του ν. 3900/2010 (Α' 213) ορίσθηκαν τα εξής: «Με την επιφύλαξη των διατάξεων του ν. 3886/2010 (Α' 173), οι αιτήσεις ακυρώσεως κατά πράξεων της διαδικασίας που προηγείται της σύναψης συμβάσεων δημοσίων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών υπάγονται στην αρμοδιότητα των τριμελών διοικητικών εφετείων που αποφαινούνται ανεκκλήτως. Οι εκκρεμείς έως την 31η Δεκεμβρίου 2010 διαφορές του ν. 3886/2010 εκδικάζονται από τα δικαστήρια ενώπιον των οποίων εκκρεμούν». Όπως έχει κριθεί (ΣτΕ 5/2013 7μ., 4950/2013κ.ά.), με τον ως άνω ν. 3900/2010 επιδιώχθηκε η μεταφορά στα Διοικητικά Εφετεία των υποθέσεων που ανακύπτουν κατά το προσυμβατικό στάδιο των δημοσίων συμβάσεων και γεννούν ζητήματα εφαρμογής της νομοθεσίας περί δημοσίων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών. Αντιθέτως, όταν ο ασκών το ένδικο μέσο είναι

τρίτος σε σχέση με τη διαδικασία του διαγωνισμού και προβάλλει λόγους όχι σχετικούς προς τη νομιμότητα αυτής, αλλά με την τήρηση της περιβαλλοντικής νομοθεσίας, η διαφορά παύει να σχετίζεται με τη νομοθεσία των δημοσίων συμβάσεων, περίπτωση την οποία και μόνον είχε υπόψη ο νομοθέτης για τη μεταφορά της σχετικής αρμοδιότητας στα Διοικητικά Εφετεία. Κατόπιν τούτων, η δεύτερη και τρίτη από τις προσβαλλόμενες πράξεις, με το ανωτέρω περιεχόμενό τους, εκδοθείσες στα πλαίσια διαγωνιστικής διαδικασίας για την ανάθεση των εργασιών οδοποιίας στο περιαστικό δάσος της Θεσσαλονίκης, ανήκουν στην αρμοδιότητα του Συμβουλίου της Επικρατείας, λόγω της ιδιότητας των αιτούντων ως τρίτων, που δεν μετείχαν στον επίμαχο διαγωνισμό. Περαιτέρω, οι πράξεις αυτές ανήκουν στην αρμοδιότητα του Δ' Τμήματος του Δικαστηρίου (πρβλ. ΣτΕ 3989, 464/2013, 2114/2011, 315/2007, 1190/2000 κ.ά.), χωρίς να ασκεί επιρροή το γεγονός ότι, όπως προελέχθηκε, οι αιτούντες, ως τρίτοι μη μετασχόντες στη διαδικασία διεξαγωγής του διαγωνισμού για την κατασκευή του επιδικού έργου, δεν προβάλλουν λόγους αναγόμενους σε πλημμέλειες της διαγωνιστικής διαδικασίας καθ' εαυτήν, αλλά λόγους που άπτονται της περιβαλλοντικής και δασικής νομοθεσίας (βλ. ΣτΕ 4950, 1577, 464, 5/2013, 2717/2011, 1085/2008, 315/2007, 1190/2000 κ.ά.). Δεδομένου όμως ότι η πρώτη προσβαλλόμενη πράξη ανήκει, όπως προεκτέθηκε, στην αρμοδιότητα του Ε' Τμήματος του Συμβουλίου της Επικρατείας, η υπόθεση νομίμως εισάγεται προς εκδίκαση στο σύνολό της στο Ε' Τμήμα του Δικαστηρίου, καθ' ότι η πράξη αυτή είναι χρονικά προγενέστερη των άλλων δύο προσβαλλόμενων πράξεων (βλ. ΣτΕ 1586/2013, 2934/2011, 2292/2007, 2611/2005 κ.ά.), κατά των οποίων, άλλωστε, δεν προβάλλονται αυτοτελείς λόγοι ακυρώσεως.

7. Επειδή, εκ των αιτούντων, οι φερόμενοι ως κάτοικοι Θεσσαλονίκης, με έννομο συμφέρον ασκούν την υπό κρίση αίτηση προβάλλοντας ότι οι προσβαλλόμενες πράξεις έχουν ως αποτέλεσμα την αλλοίωση του δασικού χαρακτήρα της επίμαχης περιοχής. Ομοίως, τα αιτούντα σωματεία, εκ των οποίων το πρώτο ... έχει ως καταστατικούς σκοπούς, μεταξύ άλλων, την ευαισθητοποίηση και ενημέρωση των πολιτών της Θεσσαλονίκης για την ανάπτυξη, επέκταση και συντήρηση του πρασίνου στην πόλη της Θεσσαλονίκης καθώς και τη βελτίωση της αισθητικής εμφάνισης όλων των ανοικτών χώρων και δυνάμει πράσινων χώρων της πόλης και το τρίτο ... έχει ως καταστατικούς σκοπούς την προβολή και προάσπιση των δικαιωμάτων που έχουν οι πεζοί καθώς και τη μελέτη και πρόταση συγκεκριμένων δράσεων για τα δικαιώματα αυτά και τη διευκόλυνση της κυκλοφορίας των πεζών στην πόλη, με έννομο συμφέρον ασκούν την υπό κρίση αίτηση. Τέλος, οι αιτούντες παραδεκτώς ομοδικούν, εφ' όσον προβάλλουν κοινούς λόγους ακυρώσεως που στηρίζονται στην αυτή νομική και πραγματική βάση.

8. Επειδή, από τα στοιχεία του φακέλου δεν προκύπτει γνώση από τους αιτούντες των προσβαλλόμενων πράξεων σε χρόνο που να καθιστά την άσκηση της κρινομένης αιτήσεως εκπρόθεσμη, τα δε προβαλλόμενα από τη Διεύθυνση Δασών Θεσσαλονίκης ότι οι αιτούντες έλαβαν γνώση των προσβαλλόμενων πράξεων τουλάχιστον από τον Ιούνιο του 2008, όταν και άρχισαν δηλαδή οι εργασίες υλοποίησης του έργου, είναι απορριπτέα ως αβάσιμα, διότι το γεγονός αυτό δεν μπορεί από μόνο του, εν όψει και του χρονικού διαστήματος που μεσολάβησε έως την κατάθεση της αιτήσεως ακυρώσεως στο Διοικητικό Εφετείο Θεσσαλονίκης στις



2.2.2009, να θεμελιώσει τεκμήριο πλήρους γνώσης του περιεχομένου των προσβαλλόμενων πράξεων από τους αιτούντες σε χρόνο απώτερο των εξήντα ημερών πριν την άσκηση της κρινόμενης αιτήσεως. Επομένως, η κρινόμενη αίτηση ασκείται εμπροθέσμως (πρβλ. ΣτΕ 3961, 1427/2008, 2065/2007).

9. Επειδή, ο ν. 3208/2003 «Προστασία των δασικών οικοσυστημάτων, κατάρτιση δασολογίου, ρύθμιση εμπραγμάτων δικαιωμάτων επί δασών και δασικών εν γένει εκτάσεων και άλλες διατάξεις» (Α' 303) ορίζει, στο άρθρο 1 παρ. 11, ότι τα προβλεπόμενα από τις διατάξεις του ν. 998/1979 ειδικά δασοτεχνικά έργα δεν υπόκεινται στην περιβαλλοντική αδειοδότηση του ν. 3010/2002, θεσπίζει, όμως, εξαίρεση για τα έργα δασικής οδοποιίας.

12. Επειδή, από τις ανωτέρω διατάξεις των νέων άρθρων 3 και 4 του ν. 1650/1986, καθώς και των κατ' εξουσιοδότησή τους εκδοθεισών κ.υ.α. συνάγεται ότι για τον εκσυγχρονισμό, επέκταση, βελτίωση ή τροποποίηση υφιστάμενων έργων ή δραστηριοτήτων που κατατάσσονται στην υποκατηγορία 3 της Β' κατηγορίας, όπως είναι οι δασικοί δρόμοι, απαιτείται, κατ' αρχήν, έγκριση περιβαλλοντικών όρων, ύστερα από την τήρηση της προβλεπόμενης από τις διατάξεις αυτές διαδικασίας. Κατ' εξαίρεση, δεν απαιτείται η τήρηση της διαδικασίας αυτής, αν η Διοίκηση βεβαιώσει, πριν από την έναρξη οποιασδήποτε σχετικής εργασίας, με έκδοση εκτελεστής διοικητικής πράξης του αρμοδίου για την έγκριση περιβαλλοντικών όρων οργάνου, ότι από τον επιδιωκόμενο εκσυγχρονισμό, επέκταση, βελτίωση ή τροποποίηση δεν επέρχονται ουσιαστικές διαφοροποιήσεις σε σχέση με τις επιπτώσεις στο περιβάλλον. Η πράξη αυτή, εν όψει της σπουδαιότητας και των συνεπειών της, πρέπει να είναι πλήρως αιτιολογημένη και να στηρίζεται σε συγκεκριμένα και πρόσφορα στοιχεία, κατ' εκτίμηση, μεταξύ άλλων, της φύσης της επιχειρούμενης τροποποίησης και των χαρακτηριστικών της περιοχής όπου πραγματοποιείται το έργο (βλ. ΣτΕ 5/2013 7μ., βλ. και ΣτΕ 109/2014, 4767, 464/2013, 23/2012, 4542/2011 7μ., 3060/2009, 315/2007, 4564/2005 7μ.). Περαιτέρω, ως έναρξη πραγματοποίησης του έργου θεωρείται, κατά την έννοια του άρθρου 4 παρ. 1 του ν. 1650/1986, όχι μόνον η υλική ενέργεια εκτέλεσης του έργου, αλλά και η έκδοση οποιασδήποτε διοικητικής πράξης, η οποία αποτελεί προϋπόθεση για την έναρξη της κατασκευής του έργου (βλ. ΣτΕ 464/2013, 1128/2011, 4275, 2472/2009, 2138/2007, 526/2003 Ολ κ.ά.). Εν όψει τούτων, προκειμένου να εγκριθεί μελέτη για την εκτέλεση έργου οδοποιίας και εν συνεχεία να διενεργηθεί διαγωνισμός για την επιλογή αναδόχου για την εκτέλεση του έργου, πρέπει προηγουμένως να έχει τηρηθεί η διαδικασία της προεκτίμησης των επιπτώσεων από την κατασκευή και λειτουργία του έργου αυτού στο περιβάλλον, ειδικότερα δε να έχουν εγκριθεί οι οικείοι περιβαλλοντικοί όροι (βλ. ΣτΕ 464/2013, 2138/2007, 2875/2004).

13. Επειδή, όπως προεκτέθηκε, με τις προσβαλλόμενες αποφάσεις του Διευθυντή Δασών Θεσσαλονίκης της Περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας εγκρίθηκαν η μελέτη και πράξεις διενεργηθέντος διαγωνισμού για την ανάθεση σε εργολάβο κατασκευής του έργου «Βελτίωση και κατασκευή τεχνικών έργων δασικού αντιπυρικού οδικού δικτύου του Περιαστικού Δάσους Θεσσαλονίκης», το οποίο αποτελεί υποέργο του έργου «Προστασία και αναβάθμιση του Περιαστικού Δάσους Θεσσαλονίκης». Όπως προκύπτει από τη μελέτη του έργου, αντικείμενο αυτού είναι η βελτίωση τμήματος του υπάρχοντος δασικού οδικού δικτύου, με

προέχοντα σκοπό την αύξηση της ταχύτητας προσπέλασης του δάσους από τα πυροσβεστικά κυρίως οχήματα για τη βέλτιστη αντιμετώπιση και καταστολή των πυρκαγιών. Ειδικότερα, στην εν λόγω μελέτη προβλέπονται α) εργασίες για τη βελτίωση των γεωμετρικών στοιχείων (διαπλάτυνση) δεκαοκτώ (18) δασικών δρόμων Β' και Γ' κατηγορίας, ώστε να αποκτήσουν το πλάτος που προβλέπει η σχετική νομοθεσία για τις τεχνικές προδιαγραφές των δασοδρόμων Β' και Γ' κατηγορίας, β) η κατασκευή σχετικών τεχνικών έργων (κατασκευή σωληνωτών και κιβωτοειδών οχετών, διάνοιξη και επενδύσεις τάφρων, αντικατάσταση αγωγού νερού, κατασκευή προστατευτικού στηθαίου, ανάρτηση πληροφοριακών πινακίδων κ.λπ.) και γ) η οδοστρωσία του δασικού δρόμου Β' κατηγορίας «Χίλια Δένδρα - Εξοχή». Ως εκ τούτου, το επίδικο έργο οδοποιίας, συνιστάμενο σε βελτίωση δασικών δρόμων Β' και Γ' κατηγορίας, οι οποίοι, όπως όλοι οι δασικοί δρόμοι, ανήκουν στην 3η υποκατηγορία της Β' κατηγορίας της κυα Η.Π. 15393/2332/2002, αποτελεί κατ' αρχήν εκσυγχρονισμό υπάρχοντος έργου και συνεπώς θα έπρεπε να έχει προηγηθεί των προσβαλλομένων διοικητικών πράξεων, σύμφωνα με τις προεκτεθείσες διατάξεις, έγκριση περιβαλλοντικών όρων. Και ναι μεν στον φάκελο υφίσταται το .../6.12.2002 έγγραφο της Διεύθυνσης Περιβάλλοντος και Χωροταξίας της Περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας, απευθυνόμενο προς τη Διεύθυνση Δασών Θεσσαλονίκης, στο οποίο αναφέρεται, μεταξύ άλλων, ότι «... μετά από μελέτη του φακέλου του θέματος, για τα προτεινόμενα έργα δεν απαιτείται η τήρηση της διαδικασίας Έγκρισης Περιβαλλοντικών Όρων επειδή από την υλοποίησή τους δεν επέρχονται ουσιαστικές διαφοροποιήσεις ως προς τις επιπτώσεις στο περιβάλλον, ενώ παράλληλα αποσκοπούν στην προστασία του ΠΔΘ από πιθανές πυρκαγιές», το εν λόγω όμως έγγραφο, στο οποίο βεβαιώνεται η μη επέλευση ουσιαστικών διαφοροποιήσεων σε σχέση με τις επιπτώσεις του επίμαχου έργου στο περιβάλλον, δεν φέρει την κατά τα προεκτεθέντα απαιτούμενη ειδική και εμπειριστατωμένη αιτιολογία για την εξαίρεση από τη διαδικασία περιβαλλοντικής αδειοδότησης (πρβλ. ΣτΕ 4767/2013, 315/2007, 4564, 1634/2005).

14. Επειδή, τέλος, η εφαρμογή των διαλαμβανομένων στη σκέψη 10 διατάξεων, σύμφωνα με τις οποίες, εφόσον δεν επέρχονται ουσιαστικές διαφοροποιήσεις σε σχέση με τις επιπτώσεις τους στο περιβάλλον, είναι δυνατή η εξαίρεση από την υποχρέωση τήρησης της διαδικασίας περιβαλλοντικής αδειοδότησης για τον εκσυγχρονισμό, επέκταση, βελτίωση, τροποποίηση υφιστάμενων έργων ή δραστηριοτήτων, προϋποθέτει, πάντως, ότι για το έργο, ή τη δραστηριότητα, υπό την αρχική του μορφή, είχε τηρηθεί η διαγραφόμενη από τις ανωτέρω διατάξεις διαδικασία εκτίμησης των επιπτώσεων του στο περιβάλλον (ΣτΕ 4767/2013). Εν προκειμένω, όμως, δεν προκύπτει η τήρηση τέτοιας διαδικασίας για τους υφιστάμενους δασοδρόμους του περιαστικού δάσους Θεσσαλονίκης, οι περισσότεροι μάλιστα των οποίων, όπως προκύπτει από τη μελέτη που εγκρίθηκε με την πρώτη προσβαλλόμενη πράξη, διανοίχθηκαν πριν τη θέση σε ισχύ του ν. 1650/1986.

15. Επειδή, κατόπιν των ανωτέρω, ο λόγος ακυρώσεως ότι η πρώτη προσβαλλόμενη απόφαση του Διευθυντή Δασών Θεσσαλονίκης της Περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας, με την οποία εγκρίθηκε μελέτη για το έργο «Βελτίωση και κατασκευή τεχνικών έργων δασικού αντιπυρικού οδικού δικτύου του Περιαστικού



Δάσους Θεσσαλονίκης», είναι ακυρωτέα, διότι δεν προηγήθηκε της έκδοσής της η σχετική έγκριση περιβαλλοντικών όρων, προβάλλεται βασίμως και, συνεπώς, η κρινόμενη αίτηση πρέπει να γίνει δεκτή (βλ. 5/2013 7μ., πρβλ. ΣτΕ 4767, 464/2013, 2815, 23/2012 κ.ά.) και να ακυρωθεί η ως άνω απόφαση, καθώς και οι ερειδόμενες σε αυτή και προσβαλλόμενες υπό στοιχεία β' και γ' αποφάσεις του ιδίου ως άνω Διευθυντή Δασών, με τις οποίες εγκρίθηκε το τεύχος δημοπράτησης του ως άνω έργου και ανακηρύχθηκε οριστικός ανάδοχος για την εκτέλεση του έργου, αντιστοίχως, ενώ παρέλκει, ως αλυσιτελής, η εξέταση των λοιπών λόγων ακυρώσεως.

Διατακτικό: Δέχεται την αίτηση.