

8 Νοεμβρίου, 1996

[ΔΗΜΗΤΡΙΑΔΗΣ, Δ/στής]

ΑΝΑΦΟΡΙΚΑ ΜΕ ΤΟ ΑΡΘΡΟ 146 ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ

THE OVERSEAS PEOPLE (TOP) BUILD LTD.,

Αιτητές,

v.

ΔΗΜΟΥ ΣΤΡΟΒΟΛΟΥ,

Καθ' ων η αίτηση.

(Υπόθεση Αρ. 188/93)

5 Διοικητικό Δίκαιο — Ανάκληση διοικητικών πράξεων — Φύση ανάκλησης — Αρχές — Απαίτηση ειδικής αιτιολογίας εξειδικεύουσα το δημόσιο συμφέρον όταν γίνεται επίκλησή του — Απουσία ειδικής αιτιολογίας στην ανάκληση άδειας οικοδομής στην κριθείσα περίπτωση.

10 Διοικητικό Δίκαιο — Αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του ιδιώτη — Περιστάσεις παραβίασής της στην κριθείσα περίπτωση.

15 Η αιτήτρια εταιρεία προσέβαλε την ανάκληση της εκδοθείσας άδειας οικοδομής της. Η έγκριση της άδειας είχε δοθεί εν αγνοία της αιτήτριας, η δε γνωστοποίησή της έγινε μόλις μετά την έγερση προσφυγής κατά της αδράνειας των καθ' ων η αίτηση να αποφασίσουν. Ήδη όμως είχαν προχωρήσει στην ανάκληση που θεμελίωσε την παρούσα προσφυγή.

20 Το Ανώτατο Δικαστήριο, ακυρώνοντας την επίδικη απόφαση, αποφάσισε ότι:

25 1. Η ανάκληση διοικητικής πράξης ή απόφασης αποτελεί σύμφυτη εξουσία της αρχής ή οργάνου το οποίο την εκδίδει. Συνιστά αυτοτελή διοικητική πράξη υποκείμενη, όπως και κάθε εκτελεστή πράξη, σε προσβολή προς το σκοπό αναθεώρησης της νομιμότητάς της (βλ. *Dir. of Customs v. Grecian Hotel* (1985) 1 C.L.R.

476). Χωρεί ανάκληση τόσο παράνομων όσο και νόμιμων διοικητικών πράξεων.

Στην υπό εξέταση υπόθεση η απόφαση για έγκριση της έκδοσης της άδειας οικοδομής ανακλήθηκε ως παράνομη χάριν του δημοσίου συμφέροντος. 5

Σε περίπτωση που η ανάκληση διοικητικής πράξης στηρίζεται σε λόγους δημοσίου συμφέροντος είναι νομολογιακά καθιερωμένο ότι απαιτείται ειδική αιτιολογία. 10

Η απόφαση των καθ' ων η αίτηση πρέπει ν' ακυρωθεί γιατί στερείται οποιασδήποτε ειδικής αιτιολογίας.

2. Η απόφαση πρέπει ν' ακυρωθεί και για ένα ακόμη λόγο αυτόν της παραβίασης της αρχής της καλής πίστης και της αρχής της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του ιδιώτη. 15

Η ασυνεπής και αντιφατική συμπεριφορά της διοίκησης προσβάλλει τη δικαιολογημένη εμπιστοσύνη του πολίτη απέναντί της και μπορεί να συνεπάγεται την παρανομία της διοικητικής πράξης. 20

Η προσφυγή επιτυγχάνει με £300,- έξοδα. 25

Αναφερόμενες υποθέσεις:

Director of the Department of Customs and Excise v. Grecian Hotel Enterprises Ltd (1985) 1 C.L.R. 476, 30

Χατζηοδυσσέως v. Δημοκρατίας (1992) 4 Α.Α.Δ. 1431.

Προσφυγή. 35

Προσφυγή εναντίον της ανάκλησης της άδειας οικοδομής η οποία εκδώθηκε στους Αιτητές.

Γ. Τριανταφυλλίδης, για τους Αιτητές. 40

Π. Λυσάνδρου, για τους Καθ' ων η αίτηση.

Cur. adv. vult.

ΔΗΜΗΤΡΙΑΔΗΣ, Δ.: Οι αιτητές με την παρούσα προσφυγή ζητούν την πιο κάτω θεραπεία:-

5 "1. Δήλωση του Δικαστηρίου ότι η απόφαση των καθ' ων η αίτηση η οποία κοινοποιήθηκε στους αιτητές με επιστολή ημερ. 8/12/92 με την οποία ανακλήθηκε η διοικητική πράξη με την οποία η τότε Δημοτική Επιτροπή ενέκρινε την έκδοση της άδειας οικοδομής στο τεμάχιο 126, Φ/Σχ. ΧΧ1/62.Ε.2 στο Στρόβολο είναι άκυρη και χωρίς οποιοδήποτε νόμιμο αποτέλεσμα."

10

Στις 4/11/1992 οι αιτητές με επιστολή τους εν όψει της απόφασης του Ανωτάτου Δικαστηρίου στην **The Overseas People (Top) Build Ltd v. Δήμου Στροβόλου** (1992) 4 Α.Α.Δ. 4039, ζήτησαν από τους καθ' ων η αίτηση όπως προχωρήσουν στην έκδοση της αιτούμενης άδειας.

15

Την 8/12/1992 οι καθ' ων η αίτηση πληροφόρησαν τους αιτητές ότι το Δημοτικό Συμβούλιο αποφάσισε να ανακαλέσει τη διοικητική πράξη με την οποία εγκρίθηκε η έκδοση άδειας οικοδομής στο

20

Τεμάχιο 126, Φ/Σχ. ΧΧ1/62.Ε.2 στο Στρόβολο.

Εναντίον της πιο πάνω απόφασης καταχωρίστηκε η παρούσα προσφυγή στις 19 Φεβρουαρίου 1993.

25

Οι νομικοί ισχυρισμοί που προβλήθηκαν για ακύρωση της επίδικης απόφασης είναι οι πιο κάτω:-

30

(α) Οι καθ' ων η αίτηση κατά τη λήψη της προσβαλλόμενης απόφασης ενήργησαν κατά παράβαση της αρχής της αμεροληψίας της διοίκησης και/ή κατά παράβαση της αρχής της ισότητας.

35

(β) Η προσβαλλόμενη απόφαση λήφθηκε κατά παράβαση της αρχής της "χρηστής διοίκησης".

40

(γ) Οι καθ' ων η αίτηση έλαβαν την απόφασή τους χωρίς να προβούν στη δέουσα έρευνα και ότι η απόφασή τους δεν είναι δεόντως αιτιολογημένη.

(δ) Οι καθ' ων η αίτηση προέβησαν στη λήψη της επίδικης απόφασης σε αντίθεση με τις αρχές του Διοικητικού Δικαίου αναφορικά με την ανάκληση των διοικητικών πράξεων.

(ε) Οι καθ' ων η αίτηση δεν είχαν δικαίωμα ν' ανακαλέσουν νό-

μιμη διοικητική πράξη ιδιαίτερα μετά την παρέλευση επτά σχεδόν χρόνων από την έγκρισή της.

(ζ) Η επίκληση δημοσίου συμφέροντος δεν είναι αρκετή για να οδηγήσει σε ανάκληση κάποιας διοικητικής πράξης. 5

Το κύριο ζήτημα που εγείρεται στην παρούσα υπόθεση είναι η εγκυρότητα της προσβαλλόμενης απόφασης σε σχέση με τις γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου που διέπουν την ανάκληση διοικητικών πράξεων. 10

Όπως φαίνεται στα πρακτικά της 105ης συνεδρίας του Δημοτικού Συμβουλίου του Δήμου Στροβόλου που έγινε στις 9 Σεπτεμβρίου 1992, το Συμβούλιο αφού έλαβε υπόψη:-

“α) 15

β)

γ) ότι είναι φανερό ότι στην παρούσα υπόθεση παραβιάζονται σοβαρές πρόνοιες της ΚΔΠ 8/86 αφού η προτεινόμενη οικοδομή είναι αντιρρήσιμη σε ό,τι αφορά: 20

ι) το συντελεστή δόμησης (111.85% αντί 80%)
 ιι) τον αριθμό ορόφων (5 αντί 3)
 ιιι) Το ύψος (57' - 0" αντί 37' - 0") και 25

δ) ότι οι διατάξεις που παραβιάζονται αποτελούν όρους και περιορισμούς δομήσεως οι οποίες θεωρούνται δημόσιας τάξης και προασπίζουν γενικότερο κοινωνικό συμφέρον, 30

αποφάσισε να ανακαλέσει την πράξη με την οποία η τότε Δημοτική Επιτροπή ενέκρινε την έκδοση της άδειας.”

Η ανάκληση διοικητικής πράξης ή απόφασης αποτελεί σύμφυτη εξουσία της αρχής ή οργάνου το οποίο την εκδίδει. Συνιστά αυτετελή διοικητική πράξη υποκείμενη, όπως και κάθε εκτελεστή πράξη, σε προσβολή προς το σκοπό αναθεώρησης της νομιμότητάς της (βλ. *Director of the Department of Customs and Excise v. Grecian Hotel Enterprises Ltd* (1985) 1 C.L.R. 476). Χωρεί ανάκληση τόσο παράνομων όσο και νόμιμων διοικητικών πράξεων. 40

Στην υπό εξέταση υπόθεση η απόφαση για έγκριση της έκδοσης της άδειας οικοδομής ανακλήθηκε ως παράνομη χάριν του δημοσίου συμφέροντος.

Σε περίπτωση που η ανάκληση διοικητικής πράξης στηρίζεται σε λόγους δημοσίου συμφέροντος είναι νομολογιακά καθιερωμένο ότι απαιτείται ειδική αιτιολογία.

5 Η κα. Δ. Κοντόγιωργα Θεοχαροπούλου στην εισήγησή της υπό τον τίτλο "ΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟΝ ΣΥΜΦΕΡΟΝ ΚΑΙ Η ΑΝΑΚΛΗΣΙΣ ΤΩΝ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΠΡΑΞΕΩΝ" στις σελίδες 380-381 του Τμητικού Τόμου του Συμβουλίου της Επικρατείας 1929 - 1979 II, 1982, αναφέρει τα εξής:-

10

"2) Αλλά δεν αρκεί, ως προϋπόθεσις της ανακλήσεως της νομίμου (ή και της παρανόμου) πράξεως η επίκλησις λόγων δημοσίου συμφέροντος με το ανωτέρω - ενδεικτικώς - περιεχόμενον. Θα πρέπει επί πλέον η επίκλησις να συνοδεύεται με ειδική αιτιολογίαν.

15

Και τούτο διότι, όπως υπεστηρίχθη ανωτέρω, η επίκλησις υπό της Διοικήσεως λόγων δημοσίου συμφέροντος δεν σημαίνει αυθαίρετον κρίσιν της Διοικήσεως ή ανεξέλεγκτον ουσιαστικήν εκτίμησιν αυτής. Αντιθέτως, η κρίσις της είναι πλήρως ελεγκτή από τον δικαστήν. Δια τούτο η κρίσις της Διοικήσεως περί υπάρξεως λόγων δημοσίου συμφέροντος δικαιολογούντων την ανάκλησιν νομίμου διοικητικής πράξεως πρέπει να είναι όχι μόνον νομίμως και πλήρως ητιολογημένη, όπως κάθε ανακλητική ενέργεια της Διοικήσεως έχουσα δυσμενή χαρακτήρα, αλλά και ειδικώς ητιολογημένη ως προς τους λόγους του βλαπτομένου δημοσίου συμφέροντος, που θεμελιώνουν την ανάκλησιν και οι οποίοι αποτελούν την νομικήν και πραγματικήν βάσιν της ανακλητικής ενεργείας, διότι μόνον κατ' αυτόν τον τρόπον καθίσταται ευχερής ο δικαστικός έλεγχος*.

20

25

30

35

Αναλυτικώτερον, η εν λόγω αιτιολογία σημαίνει ότι η ανάκλησις πρέπει να περιέχη συγκεκριμένως και λεπτομερώς τα πραγματικά περιστατικά που υπάγονται και συγκροτούν την κατά νόμον έννοιαν του επικαλουμένου δημοσίου συμφέροντος το οποίον αποτελεί το νόμιμον έρεισμα της ανακλήσεως**.

(Σχετική είναι επίσης η *Φλώρα Χ' Οδυσσεώς v. Δημοκρατίας* (1992) 4 Α.Α.Δ. 1431.)

* ΣτΕ 2413/71, 3065/77. Πρβλ και ΣτΕ 2133-2135/74, 1788/75, 3615/76.

** ΣτΕ 2413/71, 3065/77.

Εν όψει των πιο πάνω η απόφαση των καθ' ων η αίτηση πρέπει ν' ακυρωθεί γιατί στερείται οποιασδήποτε ειδικής αιτιολογίας.

Η απόφαση πρέπει ν' ακυρωθεί και για ένα ακόμη λόγο αυτόν της παραβίασης της αρχής της καλής πίστης και της αρχής της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του ιδιώτη. 5

(Π.Δ. Δαγτόγλου: Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, Τρίτη Έκδοση, 1992, σελίδα 176, παράγραφοι 388, 389.)

10 “Συγγενής είναι η αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του ιδιώτη*: Η διοίκηση παραβαίνει την αρχή της καλής πίστεως προπάντων όταν ενεργεί κατά τρόπο αντίθετο προς την δικαιολογημένη εμπιστοσύνη του ιδιώτη**.

15 Η εμπιστοσύνη του ιδιώτη στην καλή πίστη, ειλικρίνεια και συνέπεια της διοικήσεως είναι αναγκαία για την λειτουργία κάθε δημοκρατικής πολιτείας. Σε ένα κοινωνικό κράτος, όπου το μεγαλύτερο μέρος της οικονομικής και σημαντικό ποσοστό της κοινωνικής ζωής ρυθμίζεται, εξαρτάται ή, εν πάση περιπτώσει, θίγεται από την παροχική και 20 ρυθμιστική κυρίως διοίκηση, ένα minimum εμπιστοσύνης του ιδιώτη είναι sine qua non. Η επιδίωξη του δημόσιου συμφέροντος δεν επιδέχεται βέβαια ως κανόνα συμβατικές ή ημι-συμβατικές δεσμεύσεις της διοικήσεως, όπως εκείνες στις οποίες αρχικώς αναφερόταν η αρχή της καλής πίστεως. ο βασικός τρόπος ενέργειας 25 της διοικήσεως παραμένει λοιπόν κατ' ανάγκη μονομερής. Η επιδίωξη του δημόσιου συμφέροντος στους διαρκώς μεταβαλλόμενους και διεθνώς επηρεαζόμενους όρους της οικονομικής κυρίως ζωής επιβάλλει την ευελιξία, προσαρμοστικότητα και δυνατότητα της διοικήσεως να μεταβάλλει πορεία, όπου το κρίνει αναγκαίο. 30

Αλλά και οι αλλαγές αυτές δεν πρέπει να αποτελούν εκδήλωση ασυνέπειας ή αυθαιρεσίας. Η διοίκηση διέπεται βασικά από την αρχή της συνεπούς συμπεριφοράς***.

*. Η αρχή αυτή, αναπτυσσόμενη στη γερμανική θεωρία και νομολογία (Vertrauensschutzprinzip) - αρχικά προπάντων στο πλαίσιο της αναστήσεως ευμενών διοικητικών πράξεων -, γίνεται από καιρό δεκτή στο ευρωπαϊκό κοινοτικό δίκαιο. Π.Δ. Δαγτόγλου, Ευρ. κοιν. δικ., αρ. 462 επ.”

** Ρητή εφαρμογή της Αρχής από το Συμβούλιο της Επικρατείας βλ. στις αποφάσεις 2261/84 και 3309/86. Βλ. και ΣτΕ 2193/82.

*** Βλ. βιβλιογραφία στην αρχή του κεφαλαίου.

Η ασυνεπής, αντισφατική συμπεριφορά της διοικήσεως (venire contra factum proprium) προσβάλλει την δικαιολογημένη εμπιστοσύνη του ιδιώτη απέναντί της και μπορεί να συνεπάγεται την παρανομία της διοικητικής πράξεως.

5

5 Στην υπό εξέταση υπόθεση οι αιτητές υπέβαλαν αίτηση για άδεια οικοδομής στο Δήμο Στροβόλου στις 30/1/1985. Η αίτηση αυτή εγκρίθηκε από το Δήμο Στροβόλου στις 25/4/1986 αλλά η απόφαση αυτή ουδέποτε κοινοποιήθηκε στους αιτητές. Επειδή οι 10 αιτητές δεν πήραν απάντηση στην αίτησή τους για άδεια οικοδομής, στις 2/4/1991 καταχώρησαν προσφυγή με την οποία ζητούσαν από το Δικαστήριο να κηρυχθεί παράνομη η παράλειψη του Δήμου Στροβόλου να εξετάσει και/ή ικανοποιήσει και/ή εκδώσει την άδεια 15 οικοδομής την οποία είχαν ζητήσει στις 30/1/1985. Στην ένσταση που κατέχωρησε ο Δήμος Στροβόλου στην **Overseas People (Top) Build Ltd** για πρώτη φορά διαπιστώθηκε ότι ο Δήμος Στροβόλου είχε εγκρίνει την αίτηση για άδεια οικοδομής στις 25/4/1986, αλλά 20 ουδέποτε κοινοποιήθηκε στους αιτητές. Στις 29/10/1992 ο Δικαστής κ. Χρυσοστομής απέρριψε την πιο πάνω προσφυγή των αιτητών, διότι, όπως αναφέρει στην απόφασή του σελίδα 4044:-

25 “Υπό τις περιστάσεις, η αιτήτρια δεν μπορεί να επιτύχει στην προσφυγή της γιατί, όσον αφορά την άρνηση, ο καθ’ ου η αίτηση, όπως φάνηκε στην υποβληθείσα ένσταση, δεν αρνήθηκε την ικανοποίηση του αιτήματος της αιτήτριας. Τουναντίον, το 30 αίτημά της εγκρίθηκε και η έγκριση αυτή έγινε γνωστή σε αυτήν με την κοινοποίηση της ένστασης στην προσφυγή. Επομένως, ακολουθώντας την υπόθεση **Δήμος Λεμεσού v. Ευαγγέλου** (ανωτέρω), βρίσκω ότι δεν υπάρχει αντικείμενο προς συζήτηση ενώπιόν μου, όσον αφορά την ισχυριζόμενη άρνηση του καθ’ ου η αίτηση.”

35 Αμέσως μετά την έκδοση της απόφασης του Δικαστηρίου οι αιτητές έγραψαν στο Δήμο Στροβόλου στις 4/11/1992 ζητώντας τα πιο κάτω:-

40 “Αναφερόμεθα στην πιο πάνω αίτηση η οποία εκκρεμεί από το 1984 η έκδοση της οποίας έχει εγκριθεί από το Δήμο Στροβόλου όπως ρητά αναφέρεται στην ένσταση που καταχώρησε ο δικηγόρος του Δήμου Στροβόλου στην προσφυγή 315/91 και όπως επιβεβαιώνεται και από τη σχετική απόφαση του Δικαστηρίου η οποία εκδόθηκε την 29ην Οκτωβρίου, 1992.

Εν όψει των πιο πάνω παρακαλούμε όπως προχωρήσετε αμέ-

σως και χωρίς άλλη καθυστέρηση στην έκδοση της αιτούμενης άδειας καθ' ότι προτιθέμεθα να προχωρήσουμε αμέσως στην έναρξη ανέγερσης της οικοδομής όπως αυτή περιγράφεται στη σχετική αίτηση.”

5

Στις 8/12/1992 ο Δήμος Στροβόλου απάντησε στην πιο πάνω επιστολή πληροφορώντας τους αιτητές την επίδικη απόφαση της ανάκλησης στην παρούσα προσφυγή, που ουσιαστικά πάθθηκε όπως οι ίδιοι παραδέχονται στην επιστολή τους, στις 9 Σεπτεμβρίου 1992.

10

Δηλαδή ο δικηγόρος και Νομικός Σύμβουλος του Δήμου Στροβόλου όταν καταχωρούσε τη γραπτή του αγόρευση στην Προσφυγή Αρ. 315/91, στις 11/9/1992, γνώριζε ότι η εγκριτική απόφαση της 25/4/1986 είχε ανακληθεί από τις 9/9/1992, αφού ο ίδιος είχε γνωματεύσει θετικά για την ανάκληση της επίδικης απόφασης. Ουδέποτε όμως απεκάλυψε στο Δικαστήριο ο ίδιος ή άλλος εκπρόσωπος του δήμου ότι η απόφαση παρουσίαζε πρόβλημα και θα την ανακαλούσαν όπως και την ανακάλεσαν.

15

20

Η συμπεριφορά και στάση του δικηγόρου του καθ' ου η αίτηση Δήμου Στροβόλου με εκπλήττει και κρίνω ότι η ασυνεπής και αντιφατική συμπεριφορά της διοίκησης προσβάλλει τη δικαιολογημένη εμπιστοσύνη του πολίτη απέναντί της και μπορεί να συνεπάγεται την παρανομία της διοικητικής πράξης.

25

Για όλους τους πιο πάνω λόγους η προσφυγή επιτυγχάνει.

Οι καθ' ων η αίτηση να πληρώσουν £300.- έναντι των εξόδων των αιτητών.

30

Η προσφυγή επιτυγχάνει με έξοδα.