

14 Φεβρουαρίου, 1990

[ΣΤΥΛΙΑΝΙΔΗΣ, Δ/στής]

ΑΝΑΦΟΡΙΚΑ ΜΕ ΤΟ ΑΡΘΡΟ 146 ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ

ΒΕΝΕΤΙΑ ΖΗΝΩΝΟΣ ΠΑΠΑΣΑΒΒΑ,

Αιτήτρια,

v.

ΕΠΑΡΧΟΥ ΠΑΦΟΥ,

Καθ' ου η αίτηση.

(Υπόθεση Αρ. 630/86).

---

Οδοί και Οικοδομές — Υδατοπρομήθεια — Καθορισμός περιοχής υδατοπρομήθειας — Άρθρο 9(3)(γ) του περί Ρυθμίσεως Οδών και Οικοδομών (Τροποποιητικού) Νόμου (Ν. 13/74) — Δε συνιστά ατομική διοικητική πράξη αλλά ούτε “public instrument” του Κεφ. 1 — Συνέπειες. 5

Αίτηση Ακυρώσεως — Λόγοι ακυρώσεως — Πλάνη περί τα πράγματα — Έννοια. 10

Αίτηση Ακυρώσεως — Λόγοι ακυρώσεως — Κατάχρηση εξουσίας — Έννοια και διακρίσεις — Βάρος αποδείξεως. 10

Συνταγματικό Δίκαιο — Σύνταγμα — Άρθρο 23 — Δικαίωμα ιδιοκτησίας — Περιορισμοί του δικαιώματος — Ειδικά οι περιορισμοί του δικαιώματος οικοδόμησης. 15

Συνταγματικό Δίκαιο — Σύνταγμα — Άρθρο 28 — Ισότητα και ίση μεταχείριση — Δε νοείται ισότητα μεταξύ ανομοίων.

Η αιτήτρια προσέβαλε την απόφαση απόρριψης της αίτησής της για χορήγηση άδειας οικοδομής. 20

Το Ανώτατο Δικαστήριο, απορρίπτοντας την προσφυγή, αποφάσισε ότι:

1. Ο καθορισμός της περιοχής υδατοπρομήθειας, με βάση το Άρθρο 9(3)(γ) δεν είναι ατομική διοικητική πράξη. Δεν είναι, όμως, ούτε public instrument στην έννοια του περί Εφημερίας Νόμου, Κεφ. 1, το οποίο πρέπει να δημοσιευτεί στην Επίσημη Εφημερίδα της Δημοκρατίας.

Το Άρθρο 7 του Κεφαλαίου 1 επιβάλλει τη δημοσίευση του “Public Instrument” όταν είναι νομοθετικής φύσης. Η δημοσίευση της απόφασης καθορισμού της περιοχής υδατοπρομήθειας της κοινότητας Χόλι, δεν απαιτείται από το Σύνταγμα, ή το Νόμο, ή τον περί Εφημερίας Νόμο. Ο καθορισμός της περιοχής υδατοπρομήθειας Χόλι είναι νόμιμος και έγκυρος.

2. Ο όρος “πλάνη περί τα πράγματα” σημαίνει πλήρως εσφαλμένη αντίληψη για την ύπαρξη ή μη ύπαρξη των πραγματικών προϋποθέσεων της διοικητικής πράξης, είτε αυτές απαιτούνται αμέσως από το Νόμο, είτε στήριξε σ’ αυτές η Διοίκηση την άσκηση της διακριτικής της ευχέρειας.

3. Η εξουσία της αρμόδιας αρχής, με βάση τα Άρθρα 3, 4 και 9 του περί Ρυθμίσεως Οδών και Οικοδομών Νόμου (Κεφ. 96, όπως τροποποιήθηκε), δεν είναι δέσμια. Η αρμόδια αρχή ασκεί διακριτική εξουσία. Πρέπει να ασκεί την εξουσία της σύμφωνα με το νόμο και τις αρχές του διοικητικού δικαίου, όπως αναπτύχθηκαν στη χώρα μας από την εγκαθίδρυση της Δημοκρατίας.

Υπέρβαση και κατάχρηση εξουσίας είναι λόγοι ακυρότητας της διοικητικής απόφασης ή πράξης. Οι λόγοι αυτοί εξετάζονται από το Δικαστήριο όχι αφηρημένα και ακαδημαϊκά, αλλά με βάση τα συγκεκριμένα γεγονότα στην κάθε υπόθεση [*Theodoros G. Papapetrou and The Republic (Public Service Commission)* 2 R.S.C.C. 61, σελ. 64].

Κατάχρηση εξουσίας είναι διαστρωφή ή εκτροπή της εξουσίας. Υπάρχει όταν η Διοίκηση στην άσκηση δημόσιας διακριτικής εξουσίας παραβαίνει το σκοπό του γράμματος και του πνεύματος του νόμου. Η κρινόμενη διοικητική πράξη εκδίδεται για καταχρηστικό λόγο και σκοπό, σκοπό κατάδηλα διαφορετικό από εκείνο που ο νομοθέτης θέλησε, έξω δηλαδή από τα τελεολογικά όρια του νόμου.

Στην περίπτωση που επιτυγχάνεται το αποτέλεσμα που θέλει ο νόμος, αλλά και άλλος σκοπός με την ίδια πράξη, εξετάζεται από το Δικαστήριο ποιο αποτέλεσμα ή σκοπός υπερέχει σε σπουδαιότητα στη συγκεκριμένη πράξη. Αν υπερέχει ο πραγματοποιούμενος

- άνομος σκοπός, η πράξη ακυρώνεται για κατάχρηση εξουσίας. Σκοπός που έχει σχέση με την εξυπηρέτηση δημόσιου συμφέροντος, είναι όμως άλλος από εκείνο που καθορίζουν οι νομοθετικές διατάξεις που επιτρέπουν την έκδοση της πράξης, στοιχειοθετεί κατάχρηση εξουσίας. Ο αιτητής έχει το βάρος της απόδειξης ότι η Διοίκηση ενήργησε με υπέρβαση ή κατάχρηση εξουσίας. 5
4. Το Άρθρο 23 του Συντάγματος διασφαλίζει και κατοχυρώνει το δικαίωμα της ιδιωτικής ιδιοκτησίας, τούτο όμως δεν είναι ούτε απόλυτο ούτε απεριόριστο. Είναι δικαίωμα που μπορεί να υποβληθεί σε έλεγχο, όρους, δεσμεύσεις και περιορισμούς για το δημόσιο συμφέρον και για κοινωνικούς σκοπούς. 10
- Ο περί Οδών και Οικοδομών Νόμος ρυθμίζει, μεταξύ άλλων, τα θέματα που σχετίζονται με οικοδομές και την έκδοση αδειών οικοδομής. 15
- Για την έκδοση άδειας, στη συγκεκριμένη περίπτωση, πρέπει να ικανοποιούνται οι προϋποθέσεις ότι η οικοδομή δε θα επηρεάζει "δυσμενώς τη δημόσια υγεία ή την άνετον διαβίωσιν των κατοίκων της περιοχής" και οι Οδηγίες που εξέδωσε το Υπουργικό Συμβούλιο, με βάση το Άρθρο 9(4) του Νόμου. 20
- Δεν προβλήθηκε ισχυρισμός ότι ο Νόμος ή οι Οδηγίες είναι αντίθετες ή ασύμφωνες με το Σύνταγμα. Σκοπός είναι ο έλεγχος της οικοδόμησης για την προστασία της υγείας, του περιβάλλοντος, της οικονομίας, της ασφάλειας, της άνεσης και των κοινών αγαθών. 25
- Η αιτήτρια απότυχε να αποδείξει στοιχεία που να συνιστούν κατάχρηση εξουσίας. 30
5. Το Άρθρο 28 του Συντάγματος διασφαλίζει το δικαίωμα ισότητας και την αρχή της ίσης μεταχείρισης, που είναι θεμελιώδης αρχή σε μία δημοκρατική κοινωνία. Δεν είναι επιτρεπτή, όμως, η σύγκριση ανομοίων πραγμάτων και καταστάσεων. Ο ισχυρισμός της άνισης μεταχείρισης παραμένει αστήρικτος και αβάσιμος. 35

*Η προσφυγή απορρίπτεται χωρίς έξοδα.*

40

*Αναφερόμενες υποθέσεις:*

*Paraxenophontos and Others v. Republic (1982) 3 C.L.R. 1037,*

*Christodoulidou v. Republic (1968) 3 C.L.R. 57,*

*Philippos Demetriou & Sons Ltd v. Republic (1968) 3 C.L.R. 444,*

5 *Liveri v. Republic (1981) 3 C.L.R. 398,*

*Papapetrou v. Republic 2 R.S.C.C. 61,*

10 *Αρμονία Εστέιτς Λτδ και Άλλη ν. Δημοκρατίας (1989) 3(Γ) Α.Α.Δ.  
1127,*

*Koukoullis and Others v. Republic 3 R.S.C.C. 134,*

15 *Georghiou v. Electricity Authority of Cyprus and Another (1965) 3  
C.L.R. 177,*

*Nissis v. Republic (No. 2) (1967) 3 C.L.R. 671,*

20 *Kyriakides v. Republic (1976) 3 C.L.R. 364.*

### Προσφυγή.

25 Προσφυγή εναντίον της απόφασης του Επάρχου Πάφου με την οποία απέρριψε αίτημα της αιτήτριας για έκδοση άδειας οικοδομής για χοιροστάσιο σε τεμάχιο της σε χωρίο Χόλι.

*Χρ. Γεωργιάδης, για την Αιτήτρια.*

30 *Κλ. Θεοδούλου, Ανώτερη Δικηγόρος της Δημοκρατίας, για τον Καθ' ου η αίτηση.*

*Cur. adv. vult.*

35 ΣΤΥΛΙΑΝΙΔΗΣ, Δ.: Η αιτήτρια με την παρούσα προσφυγή ζητά την ακύρωση της Απόφασης του Επάρχου Πάφου, με την οποία αρνήθηκε την έκδοση άδειας οικοδομής σε αίτησή της ημερομηνίας 24 Σεπτεμβρίου, 1985, η οποία κοινοποιήθηκε με επιστολή ημερομηνίας 31 Ιουλίου, 1986.

40 Η αιτήτρια ήταν ιδιοκτήτρια του τεμαχίου 255, Φύλλο/Σχέδιο 35/20 και συνιδιοκτήτρια του τεμαχίου 252 του ιδίου Φύλλου/Σχεδίου του χωριού Χόλι. Στις 30 Δεκεμβρίου, 1982, ζήτησε από τον Έπαρχο - Αρμόδια Αρχή, σύμφωνα με τον περί Ρυθμίσεως Οδών και Οικοδομών Νόμο, Κεφ. 96, όπως τροποποιήθηκε (Νόμοι 14/59, 67/63, 6/64, 65/64, 12/69, 38/69, 13/74, 28/74,

24/78, 25/79, 80/82, 15/83), (ο "Νόμος") - την έκδοση άδειας οικοδομής για χοιροστάσιο. Η αίτησή της απορρίφθηκε.

Η αιτήτρια, χωρίς άδεια οικοδομής, παράνομα, έκτισε χοιροστάσιο, διώχθηκε ποινικά, καταδικάστηκε και εκδόθηκε Διάταγμα κατεδάφισης της παράνομης οικοδομής. 5

Στις 18 Φεβρουαρίου, 1985, η αιτήτρια, μετά από τη διανομή του τεμαχίου 252 και απόκτηση παρακείμενου αγρακιού, υπόβαλε νέα αίτηση για άδεια οικοδομής. Ο Έπαρχος αρνήθηκε την έκδοση άδειας οικοδομής. Η απόφαση αυτή προσβλήθηκε με την Προσφυγή Αρ. 832/85, που καταχωρίστηκε στις 27 Σεπτεμβρίου, 1985. 10

Στις 24 Σεπτεμβρίου, 1985, ζήτησε την επανεξέταση του θέματος για την έκδοση άδειας οικοδομής - (βλ. Παράρτημα "Λ" στην ένσταση). 15

Ο Έπαρχος, αφού έλαβε υπόψη του την έκθεση του Διευθυντή Τμήματος Πολεοδομίας και Οικήσεως, κατάληξε σε αρνητική απόφαση, την οποία κοινοποίησε στην αιτήτρια με επιστολή, ημερομηνίας 31 Ιουλίου, 1986, η οποία έχει:- 20

"Αναφέρομαι στην αίτησή σας με ημερομηνία 24.9.85 με την οποία ζητάτε αναθεώρηση της αρνητικής απόφασής μου στην αίτησή σας για χορήγηση καλυπτικής άδειας για υποστατικά εκτροφής χοίρων που έχετε ανεγείρει στα τεμ. 255 και 252 του Φ/Σχ.35/20 στο χωριό Χόλι Πάφου, που σας κοινοποιήθηκε με την επιστολή μου με τον ίδιο αριθμό Φακέλου και ημερ. 15.7.85. 25

2. Σας πληροφορώ ότι η υπόθεσή σας έτυχε επανεξέτασης στα πλαίσια της οποίας ζητήθηκαν εκ νέου οι απόψεις του Διευθυντή Τμήματος Πολεοδομίας & Οικήσεως, που μελέτησε την αίτηση με βάση τις πρόνοιες του άρθρου 9(4)(β) του περί Ρυθμίσεως Οδών και Οικοδομών Νόμου, Κεφ. 96 (Τροποποιητικός Νόμος 80/82) και τις σχετικές οδηγίες του Υπουργικού Συμβουλίου (Κ.Δ.Π. 155/83), εφόσον πρόκειται για ανάπτυξη εκτός ορίων υδατοπρομήθειας. 30  
35

3. Η απόφασή μου στην αίτησή σας εξακολουθεί να είναι αρνητική επειδή η ανάπτυξη για την οποία ζητάτε καλυπτική έγκριση είναι αντίθετη με τις πρόνοιες του άρθρου 9(4)(β) του σχετικού Νόμου και τις οδηγίες του Υπουργικού Συμβουλίου που περιέχονται στην Κ.Δ.Π. 155/83. Συγκεκριμένα, 40

- (α) Η προτεινόμενη χρήση δεν εναρμονίζεται με την επικρατούσα στην περιοχή χρήση που είναι κατ' εξοχήν γεωργική (παρ. 1 της Κ.Δ.Π. 155/83).
- 5 (β) Η τοποθεσία δεν είναι κατάλληλη για την ανέγερση υποστατικών μαζικής εκτροφής χοίρων γιατί
- (ι) βρίσκεται σε μικρή απόσταση, 50'-0" περίπου από το δρόμο που θα ενώνει τον υπεραστικό δρόμο Πάφου-Πόλεως Χρ. με τις βασικές εγκαταστάσεις και το φράγμα της Ευρέτου.
- 10 (ιι) απέχει μόνο 1 χιλιόμετρο περίπου από τον υπεραστικό δρόμο Πάφου-Πόλεως Χρ., και
- 15 (ιιι) βρίσκεται κοντά στον ποταμό Σταυρού Ψώκας, και
- (γ) Η προτεινόμενη ανάπτυξη επηρεάζει δυσμενώς τη δημόσια υγεία επειδή δημιουργεί σοβαρό κίνδυνο μόλυνσης του νερού των γεωτρήσεων στην περιοχή, ορισμένες από τις οποίες χρησιμοποιούνται για σκοπούς υδατοπρομήθειας.
- 20 Πρόσθετα, τα υποστατικά που έχετε ανεγείρει δεν είναι σύμφωνα με τα σχέδια που υποβλήθηκαν."
- 25 Οι λόγοι που προβάλλονται για την ακύρωση της προσφυγής είναι:-
- 30 1. Πλάνη περί το νόμο.
- (ι) Ο καθορισμός της περιοχής υδατοπρομήθειας του χωριού Χόλι είναι άκυρος, γιατί δε δημοσιεύτηκε στην Επίσημη Εφημερίδα της Δημοκρατίας, ούτε κοινοποιήθηκε στην αιτήτρια.
- 35 (ιι) Ο Έπαρχος εσφαλμένα ερμήνευσε και εφάρμοσε το Άρθρο 9(4)(β) του Νόμου και τις Οδηγίες του Υπουργικού Συμβουλίου - Κ.Δ.Π. 155/83 - που δημοσιεύτηκαν στο Παράρτημα Τρίτο, Μέρος Ι, Τόμος ΙΙ, σελ. 453, στις 8 Ιουλίου, 1983.
- 40 2. Πλάνη περί τα πράγματα.  
3. Έλλειψη δέουσας έρευνας.  
4. Λανθασμένη αιτιολογία.

5. Κατάχρηση εξουσίας και άσκηση της εξουσίας από τον Έπαρχο με τρόπο αντίθετο με το σκοπό του Νόμου και τις πρόνοιες του Άρθρου 23 του Συντάγματος.
6. Παράβαση της αρχής της ισότητας.

5

Το ουσιώδες μέρος του Νόμου για την παρούσα υπόθεση είναι τα Άρθρα 3, 4(1), 9(3)(γ), 9(4)(α) και (β), όπως τροποποιήθηκαν με τον περί Ρυθμίσεως Οδών και Οικοδομών (Τροποποιητικός) Νόμο του 1974 (Αρ. 13/74) και τον περί Ρυθμίσεως Οδών και Οικοδομών (Τροποποιητικός) Νόμο του 1982 (Αρ. 80/82).

10

"Αρμόδια Αρχή" για την περιοχή του χωριού Χόλι είναι, σύμφωνα με το Άρθρο 3(2), ο Έπαρχος.

Το Άρθρο 3(1)(β) προβλέπει:-

15

"3.-(1) Ουδέν πρόσωπον δύναται -

(α).....

(β) να ανεγείρη ή να ανέχεται ή να επιτρέπη να ανεγείρηται οικοδομή ή να κατεδαφίξη ή να ανοικοδομή ή να προβαίνη εις μετατροπήν, προσθήκην ή επισκευήν εις οιαδήποτε υφισταμένην οικοδομήν ή να ανέχεται ή να επιτρέπη να γίνη οιαδήποτε τιαύτη κατεδάφισις ή ανοικοδόμησις ή οιαδήποτε τιαύτη μετατροπή, προσθήκη ή επισκευή

20

25

άνευ αδείας προς τούτο λαμβανομένης προηγουμένως παρά της αρμοδίας αρχής ως εν τω εδαφίω (2) καθορίζεται ή, οσάκις η άδεια εκδίδεται δυνάμει της δευτέρας επιφυλάξεως του εδαφίου (2) του άρθρου 14, παρά του Διευθυντού του Τμήματος Πολεοδομίας και Οικήσεως."

30

Το Άρθρο 4(1) προνοεί:-

"4. - (1) Ουδεμία άδεια χορηγείται δυνάμει του άρθρου 3 εκτός εάν η αρμοδία αρχή ικανοποιηται ότι η προβλεπομένη εργασία ή έτερον ζήτημα εν σχέσει προς την οποίαν η άδεια ζητείται είναι σύμφωνος προς τας διατάξεις του παρόντος Νόμου και των εκάστοτε εν ισχύϊ Κανονισμών."

35

40

Το Άρθρο 9(4)(α) και (β) προβλέπει:-

"(4)(α) Ουδεμία άδεια θα εκδίδεται υπό της αρμοδίας αρχής δι' έργον προβλεπόμενον υπό της παραγράφου (α) ή (γ)

του εδαφίου (1) του άρθρου 3, αναφορικός προς οιαδήποτε γαίαν κειμένην εκτός περιοχής υδατοπρομηθείας, εκτός εάν η αρμοδία αρχή, αφού λάβη την συμβουλήν του Διευθυντού του Τμήματος Πολεοδομίας και Οικήσεως (εν τοις εφεξής εν τω παρόντι εδαφίω καλουμένου 'ρηθείς Διευθυντής'), ικανοποιείται πλήρως ότι τούτο θα συμβάλη εις την ενοποίησιν ή την βελτίωσιν υφισταμένων οικισμών ή την συμπλήρωσιν του οδικού δικτύου εντός των υπό ανάπτυξιν περιοχών ή εις ενδεδειγμένην τουριστικήν ή άλλην ενιαίαν ανάπτυξιν.

Διά τους σκοπούς εκπληρώσεώς της ως προείρηται προϋποθέσεως το Υπουργικόν Συμβούλιον διά διατάγματος αυτού, δημοσιευομένου εις την επίσημον εφημερίδα της Δημοκρατίας, θα εκδίδη τας αναγκαίας ή επιθυμητάς οδηγίας και θα αναθεωρή ταύτας οσάκις αι περιστάσεις μεταβάλλωνται:

Νοείται ότι η αρμοδία αρχή, μετά σύμφωνον γνώμην του ρηθέντος Διευθυντού, δύναται εάν ούτω επιβάλλη το δημόσιον συμφέρον, τη εγκρίσει του Υπουργικού Συμβουλίου, να μη απαιτή εφαρμογήν της ανωτέρω προϋποθέσεως, ως ήθελε κρίνει σκόπιμον, λογιζομένων των ειδικών περιστάσεων εκάστης περιπτώσεως.

(β) Ουδεμία άδεια θα εκδίδεται υπό της αρμοδίας αρχής δι' έργον προβλεπόμενον υπό της παραγράφου (β) του εδαφίου (1) του άρθρου 3, αναφορικός προς την ανέγερσιν οιασδήποτε οικοδομής κειμένης εκτός περιοχής υδατοπρομηθείας, εξαιρουμένης μόνον της περιπτώσεως οικοδομής αποτελούσης μονοκατοικίαν, διπλακατοικίαν ή τετρακατοικίαν και μη αποτελούσης τμήμα οικοδομής ή ομάδος οικοδομών ή κτιριακού συγκροτήματος ή ετέρας οικοδομικής αναπτύξεως, εκτός εάν η αρμοδία αρχή, αφού λάβη την συμβουλήν του ρηθέντος Διευθυντού ικανοποιείται πλήρως ότι σχετικώς προς την σκοπούμενην ανέγερσιν οικοδομής πληρούνται αι κάτωθι προϋποθέσεις:

(ι) αύτη θα συμβάλη εις την ενοποίησιν ή την βελτίωσιν υφισταμένων οικισμών ή την συμπλήρωσιν του οδικού δικτύου εντός των υπό ανάπτυξιν περιοχών, ή εις ενδεδειγμένην τουριστικήν ή άλλην ενιαίαν ανάπτυξιν:

Νοείται ότι η αρμοδία αρχή, μετά σύμφωνον γνώμην του ρηθέντος Διευθυντού, δύναται, εάν ούτω επιβάλλη το δημόσιον συμφέρον, τη εγκρίσει του Υπουργικού Συμβουλίου, να μη απαιτή εφαρμογήν της ανωτέρω προϋποθέσε-

ως, ως ήθελε κρίνει σκόπιμον, λογιζομένων των ειδικών περιστάσεων εκάστης περιπτώσεως·

(ι) αυτή θα χρησιμοποιήται κατά τρόπον ώστε να μη επηρεάξη δυσμενώς την δημοσίαν υγείαν ή την άνετον διαβίωσιν των κατοίκων της περιοχής. 5

Διά τους σκοπούς εκπληρώσεως των εν ταις υποπαραγράφοις (ι) και (ιι) προϋποθέσεων το Υπουργικόν Συμβούλιον διά διατάγματος αυτού, δημοσιευομένου εις την επίσημον εφημερίδα της Δημοκρατίας, θα εκδίδη τας αναγκαίας ή επιθυμητάς οδηγίας και θα αναθεωρή ταύτας οσάκις αι περιστάσεις μεταβάλλωνται." 10

Το εδάφιο 4(δ) προνοεί:- 15

"(δ) Διά τους σκοπούς του παρόντος εδαφίου 'περιοχή υδατοπρομηθείας' κέκτηται την έννοιαν ην απέδωκεν εις τον όρον τούτον η παράγραφος (γ) του εδαφίου (3)." 20

Η παράγραφος αυτή έχει:-

"(γ) διά τους σκοπούς του παρόντος εδαφίου 'περιοχή υδατοπρομηθείας' σημαίνει οιανδήποτε περιοχὴν εν η οιονδήποτε Συμβούλιον Υδατοπρομηθείας κέκτηται εξουσίαν να προμηθεύη ύδωρ δυνάμει οιανδήποτε εκάστοτε εν ισχύϊ νόμου και περιλαμβάνει τοιαύτην ετέραν περιοχὴν οίαν ο Έπαρχος εν συνεννοήσει μετά του ρηθέντος Διευθυντού, ήθελε καθορίσει ως 'περιοχὴν υδατοπρομηθείας' διά τους σκοπούς του παρόντος εδαφίου." 25 30

Με βάση το Άρθρο 9(3)(γ) ο Έπαρχος Πάφου και εκπρόσωπος του Διευθυντή Τμήματος Αναπτύξεως Υδάτων, σε συνάντησιν στο γραφείο του Επάρχου Πάφου στις 20 Μαρτίου, 1984, στην οποία παρευρίσκονταν και οι Επαρχιακοί Λειτουργοί Τμήματος Αναπτύξεως Υδάτων και Πολεοδομίας και Οικίσεως, καθόρισαν όρια περιοχών υδατοπρομηθείας σε αριθμό χωριών της επαρχίας, μεταξύ των οποίων και για το χωριό Χόλι. Τα όρια σημειώθηκαν σε χωρομετρικό σχέδιο που υπογράφηκε από τον Έπαρχο Πάφου και το Διευθυντή του Τμήματος Αναπτύξεως Υδάτων του Υπουργείου Γεωργίας και Φυσικών Πόρων. 35 40

Η γη της αιτήτριας για την οποία ζητά την άδεια οικοδομής είναι εκτός των ορίων της περιοχής υδατοπρομηθείας, όπως καθορίστηκε.

5 Ο δικηγόρος της αιτήτριας εισηγήθηκε ότι ο καθορισμός της περιοχής υδατοπρομήθειας του χωριού Χόλι είναι άκυρος και, επειδή η προσβαλλόμενη απόφαση στηρίχθηκε πάνω στον άκυρο καθορισμό, είναι άκυρη - (βλ., μεταξύ άλλων, **Papaxenophontos and Others v. Republic** (1982) 3 C.L.R. 1037). Ο Έπαρχος ενήργησε με πλάνη περί το νόμο αναφορικά με την εγκυρότητα του καθορισμού της περιοχής υδατοπρομήθειας Χόλι, και η πλάνη αυτή αποτελεί λόγο ακύρωσης της κρινόμενης απόφασης - (10 **Iouliani Christodoulidou v. Republic (Minister of Education and Another)** (1968) 3 C.L.R. 57· **Philippos Demetriou & Sons Ltd. v. Republic (Minister of Commerce and Industry)** (1968) 3 C.L.R. 444 και **Liveri v. Republic** (1981) 3 C.L.R. 398).

15 Είναι εισήγηση του δικηγόρου της αιτήτριας ότι η απόφαση καθορισμού περιοχής υδατοπρομήθειας του χωριού Χόλι είναι άκυρη, γιατί:-

20 (α) Δεν κοινοποιήθηκε στην αιτήτρια σύμφωνα με το Άρθρο 18(1) του Νόμου και

(β) δε δημοσιεύτηκε στην Επίσημη Εφημερίδα της Δημοκρατίας.

25 Το Άρθρο 18(1) προβλέπει για ιεραρχική προσφυγή από πρόσωπο που δεν ικανοποιείται από απόφαση της αρμόδιας αρχής που εκδίδεται με βάση τα Άρθρα 3, 6 και 9, μέσα σε 20 μέρες από την κοινοποίηση της απόφασης. Η κοινοποίηση και η ιεραρχική προσφυγή αναφέρονται σε αποφάσεις για την έκδοση άδειας οικοδομής, διάνοξης ή κατασκευής δρόμου, διαίρεσης γης ή οικοδομής - (30 **Άρθρο 3**), για την απαίτηση κατασκευής οδού ή κατάθεσης αναλογούντος μεριδίου στη δαπάνη κατασκευής της - (**Άρθρο 6**) και στην επιβολή όρων στην έκδοση της άδειας - (**Άρθρο 9**).

35 "Περιοχή υδατοπρομήθειας" είναι περιοχή στην οποία ασκεί εξουσία συμβούλιο υδατοπρομήθειας και περιλαμβάνει άλλη περιοχή την οποία ο Έπαρχος σε συνεννόηση με το Διευθυντή του Τμήματος Αναπτύξεως Υδάτων καθορίζει. Ο καθορισμός της περιοχής υδατοπρομήθειας δεν είναι απόφαση της αρμόδιας αρχής, στο νόημα του Άρθρου 18(1) του Νόμου, και ως εκ τούτου οι πρόνοιες του δεν εφαρμόζονται.

40 Ο δικηγόρος της αιτήτριας υπόβαλε ότι η απόφαση καθορισμού περιοχής υδατοπρομήθειας, εάν μεν είναι ατομική διοικητική πράξη πρέπει, για να γίνει εκτελεστή και νόμιμη, να κοινοποιηθεί στους κατοίκους και/ή ιδιοκτήτες γης, εκτός των ορίων που καθορίζονται,

ή, αν είναι γενικός κανόνας δικαίου, τότε είναι κανονιστική πράξη και δεν είναι έγκυρη, εκτός εάν δημοσιευτεί στην Επίσημη Εφημερίδα της Δημοκρατίας. Με πολλή επιμέλεια ανέπτυξε στη γραπτή του αγόρευση τον ισχυρισμό του και παράθεσε αριθμό αυθεντιών της επιστήμης, σχετικές με την Ελληνική έννομη τάξη επί του θέματος. 5

Ο καθορισμός της περιοχής υδατοπρομήθειας, με βάση το Άρθρο 9(3)(γ) δεν είναι ατομική διοικητική πράξη. Δεν είναι, όμως, ούτε public instrument στην έννοια του περί Ερμηνείας Νόμου, Κεφ. 1, το οποίο πρέπει να δημοσιευτεί στην Επίσημη Εφημερίδα της Δημοκρατίας. 10

"Public instrument" ορίζεται στον περί Ερμηνείας Νόμο, Κεφ. 1:-

"'public instrument' means any Order in Council, order, proclamation, regulations, rules, bye-laws, notice, or register made, issued or kept under the authority of any Law;" 15

Το Άρθρο 7 του Κεφαλαίου 1 επιβάλλει τη δημοσίευση του "Public Instrument" όταν είναι νομοθετικής φύσης. Η δημοσίευση της απόφασης καθορισμού της περιοχής υδατοπρομήθειας της κοινότητας Χόλι, δεν απαιτείται από το Σύνταγμα, ή το Νόμο, ή τον περί Ερμηνείας Νόμο. 20

Ο καθορισμός της περιοχής υδατοπρομήθειας Χόλι είναι νόμιμος και έγκυρος. 25

Ο δικηγόρος της αιτήτριας ισχυρίστηκε ότι ο Έπαρχος ενήργησε με πλάνη αναφορικά με την έννοια, ερμηνεία και εφαρμογή του Αρθρου 9(4)(β) του Νόμου και της Κ.Δ.Π. 155/83, γιατί χρησιμοποίησε ως κριτήρια τις αποστάσεις από το χώρο της προτεινόμενης οικοδομής μέχρι: 30

- (i) το δρόμο που οδηγεί από το δρόμο Πάφου - Πόλης Χρυσοχούς στο φράγμα Ευρέτου 35
- (ii) το δρόμο Πάφου - Πόλης Χρυσοχούς·
- (iii) τον ποταμό Σταυρού Ψώκας.

Υπόβαλε ότι η υπαγωγή των πιο πάνω γεγονότων κάτω από τις διατάξεις του Νόμου και των Οδηγιών του Υπουργικού Συμβουλίου είναι εσφαλμένη, γιατί ούτε ο Νόμος, ούτε οι Οδηγίες εξαρτούν ρητά ή εξυπακουόμενα, άμεσα ή έμμεσα, επέλευση νομικών συνεπειών από αποστάσεις. 40

Το Υπουργικό Συμβούλιο, ασκώντας τις εξουσίες που του παραχωρούνται από το εδάφιο (4) του Άρθρου 9 του Νόμου, εξέδωσε την 1η Ιουλίου, 1983, Οδηγίες που έκρινε αναγκαίες για την εκπλήρωση των προϋποθέσεων που προβλέπονται στις παραγράφους (α) και (β)(ι)(ιι) του εδαφίου (4) του Άρθρου 9, που δημοσιεύτηκαν στην Επίσημη Εφημερίδα της Δημοκρατίας, Αρ. 1873, της 8ης Ιουλίου, 1983, Παράρτημα Τρίτο, Μέρος Ι, σελ. 453, Κ.Δ.Π. 155/83. Το σχετικό μέρος των Οδηγιών είναι:-

10 "Τα έργα και οι οικοδομές που καλύπτονται από τις πιο πάνω πρόνοιες θα πρέπει, ανάλογα με την περίπτωση:

15 (1) Να είναι υψηλής τεχνικής και αισθητικής στάθμης, να εκτελούνται στην κατάλληλη τοποθεσία, να εναρμονίζονται με την επικρατούσα στην περιοχή χρήση, να είναι χαμηλής πυκνότητας, χαμηλού ύψους και μικρού όγκου, να μην προκαλούν οχληρία ή ρύπανση, να μην παραβιάζουν τη δημόσια υγεία, να μη δημιουργούν προβλήματα στην τροχαία κυκλοφορία και η χρήση τους να είναι αναγκαία για εξυπηρέτηση της περιοχής."

20 Τα κριτήρια που λήφθηκαν υπόψη από τον Έπαρχο καθορίζονται στις Οδηγίες του Υπουργικού Συμβουλίου.

25 Το χοιροστάσιο για το οποίο ζητήθηκε άδεια οικοδομής θα πρέπει:-

- (α) Να εναρμονίζεται με την επικρατούσα στην περιοχή χρήση.
- (β) Να μην προκαλεί οχληρία· και
- (γ) να μην παραβιάζει τη δημόσια υγεία.

30 Οι αποστάσεις δε χρησιμοποιήθηκαν ως κριτήριο. Είναι μέρος του συνόλου των γεγονότων που λήφθηκαν υπόψη στην έρευνα για τη διαπίστωση αν η προτεινόμενη οικοδομή ικανοποιεί τις προϋποθέσεις του Νόμου και των Οδηγιών του Υπουργικού Συμβουλίου.

35 Η αιτήτρια απότυχε να αποδείξει τον ισχυρισμό ότι δεν έγινε η δέουσα έρευνα. Ο Έπαρχος έκαμε ενδελεχή και σε βάθος έρευνα με όλα τα αρμόδια κυβερνητικά τμήματα -(βλ. σχετικές εκθέσεις στο φάκελο - Τεκμήριο 1). Ζήτησε, σύμφωνα με τη νομοθετική διάταξη, τη συμβουλή του Διευθυντή του Τμήματος Πολεοδομίας και Οικίσεως, ο οποίος, ύστερα από έρευνα, υπόβαλε στον Έπαρχο τη γνωμοδότησή του - (βλ. μπλε 60, 61 και 62 στο Τεκμήριο 1).

Ο όρος "πλάνη περί τα πράγματα" σημαίνει πλήρως εσφαλ-

μένη αντίληψη για την ύπαρξη ή μη ύπαρξη των πραγματικών προϋποθέσεων της διοικητικής πράξης, είτε αυτές απαιτούνται αμέσως από το Νόμο, είτε στήριξε σ' αυτές η Διοίκηση την άσκηση της διακριτικής της ευχέρειας.

5

Επιζητήθηκε να θεμελιωθεί πλάνη περί τα πράγματα στους πιο κάτω ισχυρισμούς:-

- Η περιοχή είναι γεωργοκτηνοτροφική και όχι κατ' εξοχή γεωργική.

10

- Ο δρόμος που οδηγεί από τον κύριο δρόμο Πάφου - Πόλης Χρυσοχούς στο φράγμα Ευρέτου έχει ελάχιστη κίνηση και χρησιμοποιείται αποκλειστικά από τους γεωργούς της περιοχής και η σημασία και η κίνησή του δεν προβλέπεται να αυξηθούν.

15

- Η απόσταση ενός χιλιομέτρου από το χώρο του προτεινόμενου χοιροστασίου μέχρι τον κύριο δρόμο Πάφου - Πόλης Χρυσοχούς αποτελεί ασφάλεια και εγγύηση για ανυπαρξία οποιουδήποτε επικίνδυνου επηρεασμού της κίνησης στο δρόμο και

20

- Ο φόβος μόλυνσης του υδροφόρου στρώματος και των γεωτρήσεων είναι σφαλερός.

25

Από τα ενώπιον του Δικαστηρίου στοιχεία, περιλαμβανομένης της Ένορκης Βεβαίωσης του κ. Ηλία Ηλιάδη, Βοηθού Επαρχιακού Επόπτη, και της μαρτυρίας του και της Ένορκης Βεβαίωσης της αιτήτριας, ο λόγος αυτός είναι αστήρικτος και αβάσιμος. Η περιοχή ήταν παραδοσιακά γεωργοκτηνοτροφική, τα μόνα δε ζώα ήταν πρόβατα και αίγες. Με την κατασκευή και λειτουργία του φράγματος Ευρέτου η περιοχή προορίζεται σε κατ' εξοχή γεωργική. Η χρήση ενός τόπου δεν είναι στατική.

30

35

Ο ισχυρισμός ότι ο δρόμος που ενώνει τον κύριο δρόμο Πόλης Χρυσοχούς με το φράγμα Ευρέτου είναι χωμάτινος και σχεδόν αχρησιμοποίητος αντικρούεται από την ασφαλιόστρωσή του και το αδιάσειστο γεγονός ότι συνδέει τρεις κοινότητες και είναι ο συντομώτερος δρόμος από τις κοινότητες αυτές προς την πρωτεύουσα της επαρχίας.

40

Ο υπεραστικός δρόμος Πάφου - Πόλης Χρυσοχούς είναι κύρια οδική αρτηρία της επαρχίας που ενώνει την πρωτεύουσα με

το μόνο άλλο Δήμο, πολλές κοινότητες και αναπτυγμένες ή υπό ανάπτυξη τουριστικές περιοχές της επαρχίας. Ο επηρεασμός της κίνησης και της άνεσης του κοινού που χρησιμοποιεί το δρόμο αυτό δεν είναι μόνο πραγματικό γεγονός, αλλά και εκτίμηση από τον Έπαρχο και τους συμβούλους του, στην οποία το Δικαστήριο δεν επεμβαίνει, εκτός εάν αποδειχθεί ότι αυτή είναι αντίθετη με τα πραγματικά γεγονότα.

Στον ποταμό Σταυρού της Ψώκας υπάρχουν γεωτρήσεις και προβλέπεται η ανόρυξη και άλλων γεωτρήσεων μέσα στην κοίτη του ποταμού για υδατοπρομήθειες και το υδροφόρο στρώμα πρέπει να διατηρηθεί αμόλυντο. Η ανέγερση και λειτουργία του προτεινόμενου χοιροστασίου δημιουργεί μεγάλο κίνδυνο μόλυνσης των γεωτρήσεων και του υδροφόρου στρώματος. Στεγανές δεξαμενές λυμάτων προσφέρουν μερική λύση, αλλά ο κίνδυνος μόλυνσης παραμένει - (βλ. έκθεση Τμήματος Γεωλογικής Επισκόπησης, μπλε 36 στο Φάκελο Β809/82, Τεκμήριο 1).

Η προσβαλλόμενη απόφαση περιέχει επαρκή και σαφή αιτιολογία, η οποία συμπληρώνεται από τα στοιχεία του φακέλου. Η αιτιολογία δεν είναι αντίθετη με το Νόμο και τα πραγματικά γεγονότα.

Ο δικηγόρος της αιτήτριας υποστήριξε ότι ο Έπαρχος άσκησε την εξουσία λανθασμένα, με υπέρβαση και/ή κατάχρηση εξουσίας, αντίθετα με το σκοπό του Νόμου και του Άρθρου 23 του Συντάγματος, το οποίο προστατεύει την ατομική ιδιοκτησία.

Η εξουσία της αρμόδιας αρχής, με βάση τα Άρθρα 3, 4 και 9 του Νόμου δεν είναι δεσμία. Η αρμόδια αρχή ασκεί διακριτική εξουσία. Πρέπει να ασκεί την εξουσία της σύμφωνα με το νόμο και τις αρχές του διοικητικού δικαίου, όπως αναπτύχθηκαν στη χώρα μας από την εγκαθίδρυση της Δημοκρατίας.

Υπέρβαση και κατάχρηση εξουσίας είναι λόγοι ακυρότητας της διοικητικής απόφασης ή πράξης. Οι λόγοι αυτοί εξετάζονται από το Δικαστήριο όχι αφηρημένα και ακαδημαϊκά, αλλά με βάση τα συγκεκριμένα γεγονότα στην κάθε υπόθεση - (*Theodoros G. Papapetrou and The Republic (Public Service Commission)* 2 R.S.C.C. 61, σελ. 64).

Κατάχρηση εξουσίας είναι διαστρέφηση ή εκτροπή της εξουσίας. Υπάρχει όταν η Διοίκηση στην άσκηση δημόσιας διακριτικής εξουσίας παραβαίνει το σκοπό του γράμματος και του πνεύματος του νόμου. Η κρινόμενη διοικητική πράξη εκδίδεται για

καταχρηστικό λόγο και σκοπό, σκοπό κατάδηλα διαφορετικό από εκείνο που ο νομοθέτης θέλησε, έξω δηλαδή από τα τελεολογικά όρια του νόμου.

Στην περίπτωση που επιτυγχάνεται το αποτέλεσμα που θέλει ο νόμος, αλλά και άλλος σκοπός με την ίδια πράξη, εξετάζεται από το Δικαστήριο ποίο αποτέλεσμα ή σκοπός υπερέχει σε σπουδαιότητα στη συγκεκριμένη πράξη. Αν υπερέχει ο πραγματοποιούμενος άνομος σκοπός, η πράξη ακυρώνεται για κατάχρηση εξουσίας. Σκοπός που έχει σχέση με την εξυπηρέτηση δημόσιου συμφέροντος, είναι όμως άλλος από εκείνο που καθορίζουν οι νομοθετικές διατάξεις που επιτρέπουν την έκδοση της πράξης, στοιχειοθετεί κατάχρηση εξουσίας. Ο αιτητής έχει το βάρος της απόδειξης ότι η Διοίκηση ενήργησε με υπέρβαση ή κατάχρηση εξουσίας - (*Armonia Estates Ltd. και Άλλη ν. Κυπριακής Δημοκρατίας* (1989) 3(Γ) Α.Α.Δ. 1127· *Themis Koukoullis and 3 Others and The Republic (Public Service Commission)* 3 R.S.C.C. 134, σελ. 136· *Tatianos Georghiou and 1. The Electricity Authority of Cyprus, 2. The Republic of Cyprus, through The Public Service Commission (An Independent Body)* (1965) 3 C.L.R. 177, σελ. 188-189· *Christodoulos Nissis (No. 2) v. Republic (Public Service Commission)* (1967) 3 C.L.R. 671, σελ. 675· *Renos Kyriakides v. Republic (Ministry of Education and/or Director of Higher and Secondary Education)* (1976) 3 C.L.R. 364, σελ. 376, 379).

Το Άρθρο 23 του Συντάγματος διασφαλίζει και κατοχυρώνει το δικαίωμα της ιδιωτικής ιδιοκτησίας, τούτο όμως δεν είναι ούτε απόλυτο ούτε απεριόριστο. Είναι δικαίωμα που μπορεί να υποβληθεί σε έλεγχο, όρους, δεσμεύσεις και περιορισμούς για το δημόσιο συμφέρον και για κοινωνικούς σκοπούς.

Ο Νόμος ρυθμίζει, μεταξύ άλλων, τα θέματα που σχετίζονται με οικοδομές και την έκδοση αδειών οικοδομής.

Για την έκδοση άδειας, στη συγκεκριμένη περίπτωση, πρέπει να ικανοποιούνται οι προϋποθέσεις ότι η οικοδομή δε θα επηρεάζει "δυσμενώς την δημόσιαν υγείαν ή την άνετον διαβίωσιν των κατοίκων της περιοχής" και οι Οδηγίες που εξέδωσε το Υπουργικό Συμβούλιο, με βάση το Άρθρο 9(4) του Νόμου.

Δεν προβλήθηκε ισχυρισμός ότι ο Νόμος ή οι Οδηγίες είναι αντίθετες ή ασύμφωνες με το Σύνταγμα. Σκοπός είναι ο έλεγχος της οικοδόμησης για την προστασία της υγείας, του περιβάλλοντος, της οικονομίας, της ασφάλειας, της άνεσης και των κοινών αγαθών.

Η αιτήτρια απότυχε να αποδείξει στοιχεία που να συνιστούν κατάχρηση εξουσίας. Η κρινόμενη απόφαση εκδόθηκε σύμφωνα με το Νόμο, τα πραγματικά γεγονότα, ύστερα από δέουσα έρευνα και περιέχει σαφή και επαρκή αιτιολογία.

5

Επιδιώχτηκε να στοιχειοθετηθεί άνιση μεταχείριση της αιτήτριας στην έκδοση Άδειας Οικοδομής Αρ. 17343 στις 11 Φεβρουαρίου, 1985, στον Ανδρέα Παύλου Πετρίδη από το Χόλι. Η αίτηση του Πετρίδη υποβλήθηκε στις 12 Μαρτίου, 1984, και ο Έπαρχος ενήργησε με βάση το νομικό καθεστώς της περιόδου εκείνης, πριν τον καθορισμό της περιοχής υδατοπρομήθειας Χόλι.

10

Το Άρθρο 28 του Συντάγματος διασφαλίζει το δικαίωμα ισότητας και την αρχή της ίσης μεταχείρισης, που είναι θεμελιώδης αρχή σε μια δημοκρατική κοινωνία. Δεν είναι επιτρεπτή, όμως, η σύγκριση ανομοίων πραγμάτων και καταστάσεων. Ο ισχυρισμός της άνισης μεταχείρισης παραμένει αστήρικτος και αβάσιμος.

15

Για τους πιο πάνω λόγους η προσφυγή αποτυγχάνει και απορρίπτεται.

20

Καμιά διαταγή για έξοδα.

25

*Η προσφυγή απορρίπτεται χωρίς έξοδα.*