

17 Ιανουαρίου, 1995

[ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΙΔΗΣ, Δ/στής]

ΑΝΑΦΟΡΙΚΑ ΜΕ ΤΑ ΑΡΘΡΑ 23 ΚΑΙ 146 ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ

ΑΝΤΩΝΙΟΣ ΑΝΤΩΝΙΟΥ,

Αιτητής,

v.

ΚΥΠΡΙΑΚΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ, ΜΕΣΩ
ΤΟΥ ΥΠΟΥΡΓΙΚΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ/ Ή ΑΛΛΟΥ,

Καθ' ων η αίτηση.

(Υπόθεση Αρ. 10/94)

*Διοικητική Πράξη — Τοπικό Σχέδιο Λευκωσίας — Έγκρισή του απο-
τελεί εκτελεστή διοικητική πράξη και υπόκειται αυτοτελώς στον
αναθεωρητικό έλεγχο του Ανωτάτου Δικαστηρίου — Προσφυγή
κατά του Διατάγματος Απαλλοτρίωσης με την οποία επιδιώχθηκε
αναθεωρητικός έλεγχος του Τοπικού Σχεδίου απορρίπτεται.*

5

*Αναγκαστική Απαλλοτρίωση — Διάταγμα Απαλλοτρίωσης — Αυτοτε-
λής διοικητική πράξη — Υπόκειται αυτοτελώς σε δικαστικό έλεγχο
ανεξάρτητα από την ύπαρξη Τοπικού Σχεδίου.*

10

Προτείνοντας ως λόγους ακυρότητας την ακυρότητα της από-
φασης για τροποποίηση του Τοπικού Σχεδίου Λευκωσίας ο αιτητής
προσέβαλε με την προσφυγή του το Διάταγμα Απαλλοτρίωσης ακι-
νήτου του στην Ανθούπολη για σκοπούς ανέγερσης Σχολείων.

15

Το Ανώτατο Δικαστήριο απορρίπτοντας την προσφυγή, αποφά-
σισε ότι:

1. Η έγκριση του Τοπικού Σχεδίου είναι διοικητική πράξη με ειδι-
κές έννομες συνέπειες, όπως τις καθορίζει ο Νόμος. Εφόσον
επιδρά σε συμφέροντα υπόκειται αυτοτελώς στον αναθεωρητι-
κό έλεγχο του Ανωτάτου Δικαστηρίου. Δεν είναι επί μέρους
πράξη ευρύτερης ενέργειας ούτε γενική και ασυγκεκριμενοποίη-
τη συλλογή ενδείξεων ή καθοδηγητικών αρχών. Σε όσα αφορούν

20

στην παρούσα υπόθεση, κατά το Άρθρο 11 των περί Πολεοδομίας και Χωροταξίας Νόμων του 1972-1992, περιλαμβάνεται στους σκοπούς του Τοπικού Σχεδίου και "ο καθορισμός χώρων δι' ειδικούς σκοπούς", και δεν είναι ορθό πως το Τοπικό Σχέδιο
 5 δεν καθόρισε τα τεμάχια του αιτητή ως μέρος του χώρου για την ανέγερση Σχολείων. Το Σχέδιο Πολεοδομικών Ζωνών και το χωρομετρικό σχέδιο δεν αφήνουν αμφιβολία γι' αυτό.

Και εφόσον δεν εκδιδόταν το Διάταγμα Απαλλοτριώσης, με δο-
 10 σμένο το Σχέδιο Ανάπτυξης (που περιλαμβάνει και το Τοπικό Σχέδιο) ο αιτητής δεν θα μπορούσε να εξασφαλίσει πολεοδομική άδεια για οποιαδήποτε ανάπτυξη. Εκτός αν το Υπουργικό Συμβούλιο έκρινε ότι δικαιολογείται παρέκκλιση προς το δημόσιο συμφέρον. (βλ. Άρθρο 26 των Νόμων, όπως αντικαταστάθηκε με το Ν. 7/90). Τελικά, το Έβδομο Μέρος του Νόμου που ανα-
 15 φέρεται στη δυνατότητα αναγκαστικής απαλλοτριώσης ιδιοκτησίας που είναι αναγκαία για σκοπούς που προσδιορίζονται εφόσον δεν λαμβάνονται εύλογα μέτρα για τη διατήρηση της, είναι χαρακτηριστικό της αυτοτελούς επενέργειας των αποφάσεων που παίρνονται κατά το Νόμο.
 20

2. Το Διάταγμα Απαλλοτριώσης συνιστά ξεχωριστή διοικητική πράξη. Η ύπαρξη του Τοπικού Σχεδίου δεν επηρεάζει το δικαίωμα για προσβολή του κύρους του. Εκείνο που δεν μπορεί να
 25 γίνει είναι η αντιστροφή που επιχειρεί ο αιτητής. Είναι ανεπίτρεπτο, στο πλαίσιο της συζήτησης για το κύρος του Διατάγματος Απαλλοτριώσης, να συζητείται το κύρος της απόφασης ως προς το Τοπικό Σχέδιο. Όπως ακριβώς είναι απαράδεχτος ο παρεμπύπτον έλεγχος Ρυμοτομικού Σχεδίου.
 30

3. Η κατάχρηση ή υπέρβαση εξουσίας που καταλογίζει ο αιτητής δεν αφορά στην απόφαση για την έκδοση του Διατάγματος Απαλλο-
 35 τριώσης και δεν αποτελεί θέμα που μπορεί να διερευνηθεί τώρα. Ο παράλληλος ισχυρισμός πως η Απαλλοτριούσα Αρχή παρέλειψε να εκπληρώσει το καθήκον της για έρευνα προς εξεύρεση άλλης, λιγότερο επαχθούς λύσης, είτε μέσω διαπραγματεύσεων είτε με την απαλλοτρίωση άλλου κατάλληλου ακινήτου, είναι επίσης αβάσιμος. Παραγνωρίζει το κρίσιμο γεγονός πως, ως προς την Απαλλοτριούσα Αρχή, ήταν καθορισμένη η θέση των Σχολείων, η
 40 ανέγερση των οποίων αποτελούσε τον καθορισμένο σκοπό δημόσιας ωφέλειας που θα εξυπηρετούσε η απαλλοτρίωση.

4. Η ίδια η προσφυγή προσδιορίζει το αντικείμενό της. Είναι το Διάταγμα Απαλλοτριώσης και τίποτε άλλο. Ορθά εγκαταλεί-

φθηκε η προδικαστική ένσταση των καθ' ων η αίτηση και παρέλκει η συζήτηση ως προς το χρόνο έναρξης της προθεσμίας για προσβολή του κύρους του Τοπικού Σχεδίου.

Η προσφυγή απορρίπτεται χωρίς έξοδα. 5

Αναφερόμενες υποθέσεις:

Μεσαρίτης v. Δημοκρατίας (1993) 4 Α.Α.Δ. 2862, 10

Nemitsas Industries Ltd v. Municipal Corporation of Limassol and Another (1967) 3 C.L.R. 134,

Hjilfoannou v. Republic (1983) 3 C.L.R. 536. 15

Προσφυγή.

Προσφυγή με την οποία προσβάλλεται το κύρος του Διατάγματος Απαλλοτριώση νέου χώρου για την ανέγερση Δημοτικού Σχολείου και Γυμνασίου, μέσα στο οποίο περιλαμβάνονται τα τεμάχια 105 και 107 του συμπλέγματος C. Φ/Σχ.ΧΧΧ.4.W2 και ΧΧΧ.4.E2 ενορία Αρχάγγελος-Ανθούπολη που ανήκουν στον αιτητή. 20

A. Ευσταθίου για E. Ευσταθίου, για τον Αιτητή. 25

Γ. Παπαϊωάννου, Δικηγόρος της Δημοκρατίας, για τους Καθ' ων η αίτηση.

Cur. adv. vult. 30

ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΙΔΗΣ, Δ.: Μετά από ένσταση που υποβλήθηκε μέσα στην προθεσμία που τάσσει το άρθρο 18 των περί Πολεοδομίας και Χωροταξίας Νόμων του 1972-1992 (ο Νόμος), το Υπουργικό Συμβούλιο επέφερε τροποποίηση στο Τοπικό Σχέδιο Λευκωσίας. Με την τροποποίηση εγκαταλείφθηκε ο αρχικός και καθορίσθηκε νέος χώρος για την ανέγερση Δημοτικού Σχολείου και Γυμνασίου. Το γεγονός της τροποποίησης δημοσιεύτηκε κατά το άρθρο 18 του Νόμου (βλ. ειδικά τη Γνωστοποίηση 2082 στο τρίτο Παράρτημα, Μέρος II της Επίσημης Εφημερίδας της Δημοκρατίας με Αρ. 2762, ημερομηνίας 31/12/92). Την ίδια μέρα, δηλαδή στις 31/12/92, δημοσιεύτηκαν Διάταγμα Επίταξης και Γνωστοποίησης Απαλλοτριώσης του νέου χώρου. Μέσα σε αυτόν περιλαμβάνονται τα τεμάχια 105 και 107 του συμπλέγματος 35 40

Κ. Φ/Σχ. ΧΧΧ.4. W2 και ΧΧΧ.4. E2 ενορία Αρχάγγελος - Ανθούπολη, που ανήκουν στον αιτητή.

5 Ο αιτητής στράφηκε κατά του Διατάγματος της Επίταξης και της Γνωστοποίησης. Κατά του Διατάγματος, με την προσφυγή αρ. 25/93 που απορρίφθηκε στις 13/4/93. Κατά της Γνωστοποίησης, με γραπτή ένσταση. Με την παρούσα προσφυγή προσβάλλεται το κύρος του Διατάγματος Απαλλοτριώσης που δημοσιεύτηκε μετά την απόρριψη της ένστασής του. Εντούτοις, οι λόγοι ακυρότητας 10 που προτείνει ο αιτητής αναφέρονται στην απόφαση για τροποποίηση του Τοπικού Σχεδίου. Αποδίδει την τελική διαμόρφωση του σε κατάχρηση ή υπέρβαση εξουσίας. Ισχυρίζεται πως είναι το αποτέλεσμα ανεπίτρεπτης συναλλαγής με την Ιερά Μονή Κύκκου που ήταν ιδιοκτήτρια του χώρου που εγκαταλείφθηκε.

15 Οι καθ' ων η αίτηση αρνούνται, και εξηγούν γιατί, τον ισχυρισμό στην ουσία του. Είναι όμως το βασικό τους επιχείρημα πως δεν είναι δυνατός ο παρεμπύπτον έλεγχος του Τοπικού Σχεδίου στην παρούσα διαδικασία. Επικαλούνται ως σχετική την υπόθεση 20 **Παναγιώτης Ξενοφώντος Μεσαρίτης ν. Κυπριακής Δημοκρατίας**, (1993) 4 Α.Α.Δ. 2862, στην οποία έκρινα πως δεν ήταν επιτρεπτός ο έλεγχος του κύρους ρυμοτομικού σχεδίου με την ευκαιρία άσκησης προσφυγής κατά της απόφασης της Πολεοδομικής Αρχής με την οποία απορρίφθηκε αίτηση για πολεοδομική άδεια.

25 Η αρχική αντίδραση του αιτητή ήταν πως η έκδοση του Τοπικού Σχεδίου δεν ήταν εκτελεστή διοικητική πράξη αλλά πράξη εκτέλεσης ή ότι ήταν επί μέρους πράξη της σύνθετης διοικητικής ενέργειας της απαλλοτριώσης. Αυτούς τους ισχυρισμούς τους 30 εγκατέλειψε. Είναι η τελική του θέση πως το Τοπικό Σχέδιο, ενόψει των άρθρων 10 και 11 του Νόμου που προσδιορίζουν το χαρακτήρα του, παρέχει μόνο ενδείξεις ή καθοδήγηση. Δεν είναι εκτελεστή πράξη και πάντως "δεν προέβλεπε τη συγκεκριμένη ιδιοκτησία του αιτητή ως προοριζόμενη για ανέγερση Σχολείου".

35 Δεν μπορώ να συμμεριστώ την άποψη του αιτητή. Η έγκριση του Τοπικού Σχεδίου είναι διοικητική πράξη με ειδικές έννομες συνέπειες, όπως τις καθορίζει ο Νόμος. Εφόσον επιδρά σε συμφέροντα υπόκειται αυτοτελώς στον αναθεωρητικό έλεγχο του Ανωτάτου Δικαστηρίου. Δεν είναι επί μέρους πράξη ευρύτερης ενέργειας ούτε γενική και ασυγκεκριμενοποίητη συλλογή ενδείξεων ή καθοδηγητικών αρχών. Για να περιοριστώ αυστηρά σε όσα αφορούν στην παρούσα υπόθεση, κατά το άρθρο 11 του Νόμου περιλαμβάνεται στους σκοπούς του Τοπικού Σχεδίου και "ο καθορι-

σμός χώρων δι' ειδικούς σκοπούς”, και δεν είναι ορθό πως το Τοπικό Σχέδιο δεν καθόρισε τα τεμάχια του αιτητή ως μέρος του χώρου για την ανέγερση Σχολείων. Το Σχέδιο Πολεοδομικών Ζωνών και το χωρομετρικό σχέδιο δεν αφήνουν αμφιβολία γι' αυτό.

5

Και εφόσον δεν εκδιδόταν το Διάταγμα Απαλλοτρίωσης, με δοσμένο το Σχέδιο Ανάπτυξης (που περιλαμβάνει και το Τοπικό Σχέδιο) ο αιτητής δεν θα μπορούσε να εξασφαλίσει πολεοδομική άδεια για οποιαδήποτε ανάπτυξη. Εκτός αν το Υπουργικό Συμβούλιο έκρινε ότι δικαιολογείται παρέκκλιση προς το δημόσιο συμφέρον. (Βλ. άρθρο 26 του Νόμου, όπως αντικαταστάθηκε με το Ν. 7/90). Τελικά, το Έβδομο Μέρος του Νόμου που αναφέρεται στη δυνατότητα αναγκαστικής απαλλοτρίωσης ιδιοκτησίας που είναι αναγκαία για σκοπούς που προσδιορίζονται εφόσον δεν λαμβάνονται εύλογα μέτρα για τη διατήρηση της, είναι χαρακτηριστικό της αυτοτελούς επενέργειας των αποφάσεων που παίρνονται κατά το Νόμο.

10

15

Το Διάταγμα Απαλλοτρίωσης συνιστά ξεχωριστή διοικητική πράξη. Η ύπαρξη του Τοπικού Σχεδίου δεν επηρεάζει το δικαίωμα για προσβολή του κύρους του. Εκείνο που δεν μπορεί να γίνει είναι η αντιστροφή που επιχειρεί ο αιτητής. Είναι ανεπίτρεπτο, στο πλαίσιο της συζήτησης για το κύρος του Διατάγματος Απαλλοτρίωσης, να συζητείται το κύρος της απόφασης ως προς το Τοπικό Σχέδιο. Όπως ακριβώς είναι απαράδεχτος ο παρεμπύπτον έλεγχος Ρυμοτομικού Σχεδίου. (βλ. *Nemitsas Industries Ltd. v. Municipal Corporation of Limassol and Another* (1967) 3 C.L.R. 134, *Παναγιώτης Ξενοφάντος Μεσαρίτης ν. Κυπριακής Δημοκρατίας* (ανωτέρω).)

20

25

30

Η κατάχρηση ή υπέρβαση εξουσίας που καταλογίζει ο αιτητής δεν αφορά στην απόφαση για την έκδοση του Διατάγματος Απαλλοτρίωσης και δεν αποτελεί θέμα που μπορεί να διερευνηθεί τώρα. Ο παράλληλος ισχυρισμός πως η Απαλλοτριούσα Αρχή παρέλειψε να εκπληρώσει το καθήκον της για έρευνα προς εξεύρεση άλλης, λιγότερο επαχθούς λύσης, είτε μέσω διαπραγματεύσεων είτε με την απαλλοτρίωση άλλου κατάλληλου ακινήτου, είναι επίσης αβάσιμος. Παραγνωρίζει το κρίσιμο γεγονός πως, ως προς την Απαλλοτριούσα Αρχή, ήταν καθορισμένη η θέση των Σχολείων, η ανέγερση των οποίων αποτελούσε τον καθορισμένο σκοπό δημόσιας ωφέλειας που θα εξυπηρετούσε η απαλλοτρίωση. (Βλ. συναφώς *Hjiloannou v. Republic* (1983) 3 C.L.R. 536, στη σελίδα 587).

35

40

Έχει εκδηλωθεί αντιγνωμία ως προς το αν πράγματι περιήλθε ή όχι σε γνώση του αιτητή το Τοπικό Σχέδιο ιδιαίτερα ενόψει της αναφοράς σε αυτό, πριν από την εκπνοή της προθεσμίας των 75 ημερών, στην προσφυγή 25/93. Εισάχθηκε τέτοιο θέμα ενόψει της αρχικής αντίληψης των καθ' ών η αίτηση πως η παρούσα προσφυγή, ως προσβάλλουσα ουσιαστικά την απόφαση για το Τοπικό Σχέδιο, είναι εκπρόθεσμη.

10 Η ίδια η προσφυγή προσδιορίζει το αντικείμενό της. Είναι το Διάταγμα Απαλλοτριώσης και τίποτε άλλο. Ορθά εγκαταλείφθηκε η πιο πάνω προδικαστική ένσταση των καθ' ών η αίτηση και παρέλκει η συζήτηση ως προς το χρόνο έναρξης της προθεσμίας για προσβολή του κύρους του Τοπικού Σχεδίου.

15 Η προσφυγή αποτυγχάνει και απορρίπτεται. Η προσβαλλόμενη απόφαση επικυρώνεται. Καμιά διαταγή για έξοδα.

Η προσφυγή απορρίπτεται χωρίς έξοδα.