

19 Σεπτεμβρίου, 1996

[ΝΙΚΟΛΑΪΔΗΣ, Δ/στής]

ΑΝΑΦΟΡΙΚΑ ΜΕ ΤΟ ΑΡΘΡΟ 146 ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ

ΜΑΡΘΑ ΣΑΒΒΑ ΜΑΡΚΟΥ,

Αιτήτρια,

v.

ΥΠΟΥΡΓΟΥ ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ ΚΑΙ ΑΛΛΟΥ,

Καθ' ων η αίτηση.

(Υπόθεση Αρ. 1059/94)

Διοικητικό Δίκαιο — Γενικές αρχές — Αρχή της καλής πίστης — Θεωρία και νομολογία — Περιστάσεις παραβίασής της στην κριθείσα περίπτωση.

Προσφυγή βάσει του Άρθρου 146 του Συντάγματος — Λόγοι ακυρώσεως 5
— Αναρμοδιότητα σε συνδυασμό με ανυπαρξία εγγράφου που να ενσωματώνει την επίδικη πράξη — Περιστάσεις.

Προσφυγή βάσει του Άρθρου 146 του Συντάγματος — Προθεσμία — Μη 10
έναρξη διαδρομής της προθεσμίας των 75 ημερών εξαιτίας ελαττωμάτων στην κοινοποίηση της διοικητικής πράξης — Περιστάσεις της κακής κοινοποίησης στην κριθείσα περίπτωση — Απαιτηση ορθής κοινοποίησης για να αρχίσει η προθεσμία της προσφυγής.

Η αιτήτρια προσέφυγε κατά της απόρριψης της αίτησής της για 15
ανέγερση εστιατορίου με την εντύπωση, που της δημιούργησαν οι κοινοποιήσεις από την αρμόδια αρχή, ότι η ιεραρχική προσφυγή της κατά της αρχικής απορρίψεως είχε νομοτύπως ασκηθεί και αποφασιστεί.

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

1. Στη σχετική επιστολή του Επάρχου Αμμοχώστου ημερ. 9.3.1993, 25
που είναι και το επίκεντρο της παρούσας διαδικασίας, καμιά αναφορά δε γίνεται στην παραπομπή του θέματος ενώπιον του

5 Υπουργού, ούτε σε εξέτασή του σύμφωνα με το Άρθρο 9 (4) (γ), του περί Ρυθμίσεως Οδών και Οικοδομών Νόμου, Κεφ. 96 ούτε καν του γεγονότος ότι η αίτηση απορρίφθηκε από τον Υπουργό. Αλλά την πληροφορούν ότι η αίτησή της εξετάστηκε και απορρίφθηκε. Η αιτήτρια μη γνωρίζοντας ότι η αίτησή της απορρίφθηκε ύστερα από απόφαση του Υπουργού, ακολουθώντας τις πρόνοιες του Άρθρου 18 σύμφωνα με το οποίο οποιοσδήποτε δεν ικανοποιείται από απόφαση της αρμόδιας αρχής που εκδίδεται δυνάμει των Άρθρων 3, 6 και 9 μπορεί μέσα σε είκοσι μέρες από την κοινοποίηση της απόφασης να προσφύγει στον Υπουργό Εσωτερικών και να προσβάλει την απόφαση, καταχώρησε ιεραρχική προσφυγή. Είναι ορθή η αρχή ότι κανένα όργανο δεν μπορεί να ενεργεί σαν δευτεροβάθμιο δικαστήριο προς εξέταση, υπό μορφή ιεραρχικής προσφυγής, της απόφασης που το ίδιο πήρε. Όμως, από 15 την άλλη, η αιτήτρια δεν ε γνώριζε και δεν είχε τρόπο να γνωρίζει ότι η απόφαση που της κοινοποιήθηκε με την επιστολή ημερ. 9.3.1993 ήταν απόφαση του Υπουργού και όχι της αρμόδιας αρχής. Ο Έπαρχος Αμμοχώστου που την υπογράφει, ήταν και ο πρόεδρος του Συμβουλίου Βελτιώσεως Αγίας Νάπας, δηλαδή της αρμόδιας αρχής. Είναι ορθή η θέση ότι η απόφαση του Υπουργού αποτελεί εκτελεστή διοικητική πράξη και ότι η αιτήτρια κανονικά δε θα μπορούσε να καταχωρήσει ιεραρχική προσφυγή εναντίον της. Όμως, η παράλειψη της διοίκησης να παράσχει στην αιτήτρια όλα τα στοιχεία ούτως ώστε να γνωρίζει τη νομική θέση και το περιεχόμενο της απόρριψης, την παραπλάνησε με τρόπο που η πράξη της διοίκησης να συνιστά ουσιαστικά επίδειξη κακής πίστης της διοίκησης προς τον διοικούμενο. Το γεγονός της παραπλάνησης της αιτήτριας επιβεβαιώνεται και από τη διατύπωση που χρησιμοποιήθηκε στην παρούσα προσφυγή. Η αιτήτρια αξιώνει ακύρωση της απόφασης των καθ' ων η αίτηση 1 (του Υπουργού Εσωτερικών) με την οποία απέρριψε την ιεραρχική της προσφυγή κατά της απόφασης των καθ' ων η αίτηση 2 (του Συμβουλίου Βελτιώσεως Αγίας Νάπας) για μη έκδοση άδειας οικοδομής. Είναι φανερό ότι η αιτήτρια, τουλάχιστον μέχρι την καταχώρηση της 35 παρούσας προσφυγής, θεωρούσε την επιστολή του Επάρχου ως απάντηση της αρμόδιας αρχής και όχι κοινοποίηση της απόφασης του Υπουργού.

40 Η χρηστή διοίκηση οφείλει να αποκαλύπτει, φανερώνει και αναφέρει σαφώς τους λόγους και τα αίτια που την οδήγησαν στη συγκεκριμένη λύση. Πρέπει να γίνεται φανερό με ποια σειρά συλλογισμών η διοίκηση κατέληξε στη λύση που προτίμησε, ενώ όταν στοιχεία παραμένουν καλυμμένα, η αποτελεσματική επέμβαση του ακυρωτικού δικαστηρίου δεν καθίσταται δυνατή (Παπαχατζή, Σύ-

- σημα του ισχύοντος στην Ελλάδα Διοικητικού Δικαίου, Ε' Έκδοση, 1976, σελ. 514). Πολύ περισσότερο όταν στην απόφαση ή την κοινοποίησή της παραλείπονται βασικά στοιχεία, όπως το όργανο που την εξέδωσε και η διάταξη του νόμου πάνω στην οποία στηρίχτηκε η απόφαση. Κατά γενική αρχή του διοικητικού δικαίου, οι δημόσιες υπηρεσίες οφείλουν να χορηγούν στους διοικουμένους τα στοιχεία που τους αφορούν και προκύπτουν από τα αρχεία της υπηρεσίας, εκτός αν κάτι τέτοιο αποκλείεται από αντίθετη ρητή διάταξη ή εκ λόγων δημοσίου συμφέροντος (ΣτΕ 2196/1969).
2. Εκτός όμως της έλλειψης καλής πίστης, στην παρούσα υπόθεση η συγκεκριμένη πράξη της διοίκησης νοσεί και για άλλο λόγο. Η επιστολή του Γενικού Διευθυντή ημερ. 8.12.1994 με την οποία απορρίπτεται η ιεραρχική προσφυγή της αιτήτριας, αναφέρει πως ο Υπουργός Εσωτερικών απέρριψε την προσφυγή της με βάση τις εξουσίες που διαθέτει από το Άρθρο 18 του Νόμου, όμως πουθενά στους διοικητικούς φακέλους που κατατέθηκαν σαν τεκμήρια δεν εντοπίζεται η απόφαση του Υπουργού. Δηλαδή εκτός της κοινοποίησης από το Γενικό Διευθυντή και μίας σχετικής έκθεσης διοικητικού λειτουργού ημερ. 18.8.1994 που απευθύνεται στον Υπουργό και στην οποία γίνεται εισήγηση επί της ιεραρχικής προσφυγής, δε φαίνεται οποιαδήποτε απόφαση του Υπουργού είτε υπό μορφή πλήρους εγγράφου, είτε υπό μορφή καν απλής σημείωσης. Η πράξη του Γενικού Διευθυντή με την οποία απορρίπτεται η ιεραρχική προσφυγή, αντίθετα με ό,τι αναφέρεται στην επιστολή, δεν αποτελεί απόφαση του Υπουργού, έχει ληφθεί από αναρμόδιο πρόσωπο και συνεπώς θα πρέπει και για το λόγο αυτό να ακυρωθεί.
3. Η ακύρωση της απόφασης για απόρριψη της ιεραρχικής προσφυγής δεν τελειώνει το θέμα. Παραμένει η απόφαση του Υπουργού ημερ. 14.9.1992 που ελήφθη με βάση το Άρθρο 9 (4) (γ) και η κοινοποίησή της από τον Έπαρχο Αμμοχώστου προς την αιτήτρια. Η κοινοποίησή της από τον Έπαρχο πάσχει γιατί έχουν παραλειφθεί από αυτήν σωρεία βασικών στοιχείων. Η ελλιπής κοινοποίηση δε θίγει το κύρος της πράξης ή την εκτελεστότητά της, αλλά επιδρά επί της προθεσμίας άσκησης προσφυγής. Η παράλειψη της κοινοποίησης στον ιδιώτη ή ακόμα και η ελλιπής κοινοποίηση ασκεί επιρροή στην έναρξη της προθεσμίας προσβολής της επί ακυρώσει, χωρίς όμως να θίγει το κύρος της πράξης (ΣτΕ 785/62), ή την εκτελεστότητά της (ΣτΕ 201/36) και όταν ακόμη επιβάλλεται ειδικώς από το νόμο, γιατί η κοινοποίηση δεν αποτελεί στοιχείο της πράξης, αλλά μέσο γνωστοποίησής της που ακολουθεί την τελειωσή της

(ΣτΕ 1117/39. Βλέπε επίσης Δαγτόγλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, ανωτέρω, σελ.268, 269). Η πλημμελής κοινοποίηση στέρησε από την αιτήτρια την ευκαιρία να πληροφορηθεί την απόφαση σωστά, με αποτέλεσμα η ελλειπής αυτή κοινοποίηση να μη μπορεί να θεωρηθεί δέουσα κοινοποίηση της απόφασης του Υπουργού. Ίσως η καταλληλότερη διαδικασία που θα πρέπει να ακολουθηθεί μετά την ακύρωση της απόφασης για απόρριψη της ιεραρχικής προσφυγής να είναι η σωστή πληροφόρηση της αιτήτριας για την απόφαση του Υπουργού με κοινοποίηση που να περιέχει όλα τα απαραίτητα στοιχεία.

Η απόφαση ημερ. 8.12.1994 με την οποία απορρίπτεται η ιεραρχική προσφυγή της αιτήτριας θα πρέπει να ακυρωθεί. Το Δικαστήριο δεν έχει δικαιοδοσία να εκδώσει δήλωση ότι η αιτήτρια δικαιούται εξέτασης και απάντησης στην ιεραρχική της προσφυγή. Το Δικαστήριο μπορεί μόνο να ακυρώνει πράξεις της διοίκησης που κρίνονται παράνομες. Επίσης το Δικαστήριο δεν μπορεί να αποφαινεται αν η αιτήτρια δικαιούται σε έγκριση της αίτησής της για έκδοση άδειας οικοδομής.

20

Η προσφυγή επιτυγχάνει με έξοδα.

Αναφερόμενες υποθέσεις:

25 *Tamassos Tobacco Suppliers and Co. v. Δημοκρατίας (1992) 3 Α.Α.Δ. 60,*
Drousiotis v. Cyprus Broadcasting Corporation (1984) 3 C.L.R. 546.

Προσφυγή.

30

Προσφυγή εναντίον της απόρριψης της ιεραρχικής προσφυγής της Αιτήτριας κατά της απόφασης των Καθ' ων η αίτηση με την οποία απερρίφθη η αίτησή τους για άδεια οικοδομής για την ανέγερση εστιατορίου.

35

Α. Κεφάλας, για την Αιτήτρια.

Ε. Κλεόπα, Δικηγόρος της Δημοκρατίας, για τους Καθ' ων η αίτηση.

40

Cur. adv. vult.

ΝΙΚΟΛΑΪΔΗΣ, Δ.: Η αιτήτρια είναι ιδιοκτήτρια του τεμαχίου υπ' αρ. 20/5/1, Φ/Σχ. XL11/20.Ε.1 που βρίσκεται στην Αγία Νάπα.

Στις 9.2.1983 υπέβαλε αίτηση για ανέγερση εστιατορίου στο τότε Συμβούλιο Βελτιώσεως Αγίας Νάπας. Στις 11.10.1983 πληροφορήθηκε με επιστολή του Επαρχου Αμμοχώστου ότι η αίτησή της είχε απορριφθεί γιατί ήταν αντίθετη με τις πρόνοιες του Νόμου 80/82 και γιατί στην περιοχή Αγίας Νάπας υπήρχε οξύ πρόβλημα υδατοπρομήθειας. Κατά την ίδια περίοδο υποβλήθηκε εκ μέρους της αιτήτριας, μέσω τεχνικού γραφείου, αίτηση προς τον Κυπριακό Οργανισμό Τουρισμού για έγκριση σειράς σχεδίων προς ανέγερση στο ίδιο ακίνητο τριάντα οργανωμένων διαμερισμάτων. Κατά το χρόνο υποβολής της αίτησης το ακίνητο βρισκόταν εκτός της περιοχής υδατοπρομήθειας. Η απόφαση του Επαρχου ημερ. 11.10.1983 με την οποία η αίτηση ανέγερσης εστιατορίου απορρίφθηκε δεν προσβλήθηκε με προσφυγή. Παρά την αρχική απορριπτική απόφαση του Επαρχου ημερ. 11.10.1983 και παρά το γεγονός ότι έκτοτε η αιτήτρια δεν υπέβαλε νέα αίτηση, η αίτησή της συνέχισε να εξετάζεται από τα αρμόδια τμήματα, επί τη βάση του κατά πόσο αυτή εκπληρούσε τις προϋποθέσεις του Νόμου 80/82 και της Κ.Δ.Π. 155/83. Σε συνεδρία του Συμβουλίου Βελτιώσεως Αγίας Νάπας ημερ. 23.10.1984 το ακίνητο της αιτήτριας ενετάχθη στην περιοχή υδατοπρομήθειας και αποφασίστηκε η παραχώρησή σ' αυτό νερού για ανέγερση εστιατορίου και οργανωμένων διαμερισμάτων.

Σε έκθεσή του προς το Διευθυντή Τμήματος Πολεοδομίας και Οικήσεως ημερ. 10.5.1986, ο επαρχιακός λειτουργός του τμήματος συνέστησε την απόρριψη της αίτησης λόγω του ότι οι προϋποθέσεις του Νόμου 80/82 και της Κ.Δ.Π. 155/83 δεν επληρούντο και συγκεκριμένα γιατί (α) η προτεινόμενη ανάπτυξη δε θα συνέβαλλε στην ενοποίηση ή βελτίωση υφιστάμενων οικισμών, (β) δε θα συνέβαλλε στη συμπλήρωση του οδικού δικτύου, (γ) δεν επρόκειτο για ανάπτυξη σε κατάλληλη τοποθεσία και (δ) δεν επρόκειτο για ενδεδειγμένη τουριστική ανάπτυξη. Με την εισήγηση για απόρριψη της αίτησης συμφώνησε και ο Διευθυντής του Τμήματος Πολεοδομίας και Οικήσεως (βλέπε επιστολή του προς τον Έπαρχο Αμμοχώστου ημερ. 28.5.1986).

Με επιστολή του προς το Γενικό Διευθυντή του Υπουργείου Εσωτερικών ημερ. 22.6.1987, ο αναπληρωτής Έπαρχος Αμμοχώστου έθεσε υπ' όψη του Υπουργείου την παρουσιασθείσα διαφωνία μεταξύ των επιτοπίων μελών του Συμβουλίου Βελτιώσεως Αγίας Νάπας που ευνοούσαν τη χορήγηση της αιτηθείσας άδειας και του Διευθυντή του Τμήματος Πολεοδομίας και Οικήσεως που εισηγείτο απόρριψή της. Ο Έπαρχος σημείωσε την προσωπική του συμφωνία με τις απόψεις των επιτοπίων μελών και ζήτησε όπως

το θέμα αχθεί ενώπιον του Υπουργού Εσωτερικών σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 9 (4) (γ) του περί Ρυθμίσεως Οδών και Οικοδομών Νόμου, Κεφ. 96, όπως τροποποιήθηκε, προς λήψη οριστικής απόφασης.

5

Το άρθρο 9 (4) (γ) προβλέπει ότι σε περίπτωση διαφωνίας της αρμόδιας αρχής προς το Διευθυντή Πολεοδομίας, η αρχή παραπέμπει το ζήτημα στον Υπουργό Εσωτερικών, ο οποίος αποφασίζει, κοινοποιεί δε την απόφασή του σε κάθε ενδιαφερόμενο. Από της κοινοποίησης η απόφαση του Υπουργού καθίσταται εκτελεστή. 10 Στις 31.8.1992 υπόμνημα του αρμόδιου διοικητικού λειτουργού του Υπουργείου Εσωτερικών καταλήγει σε εισήγηση απόρριψης της αίτησης. Στο ίδιο πρακτικό υπάρχει χειρόγραφη σημείωση, πιθανόν του Γενικού Διευθυντή, με την οποία γίνεται εισήγηση προς 15 τον Υπουργό να συμφωνήσει με τις απόψεις του Διευθυντή του Τμήματος Πολεοδομίας. Πιο κάτω υπάρχει ενυπόγραφη ιδιόχειρη σημείωση του Υπουργού ημερ. 14.9.1992 με τις λέξεις "Συμφωνώ. Όχι". Είναι προφανές ότι ο Υπουργός συμφωνεί με την εισήγηση για απόρριψη της αίτησης. Στις 25.9.1992 το Υπουργείο Εσωτερικών με επιστολή του πληροφόρησε τον Έπαρχο Αμμοχώστου ότι 20 ο Υπουργός Εσωτερικών ασκώντας τις εξουσίες που του παρέχονται με βάση το άρθρο 9 (4) (γ) του περί Ρυθμίσεως Οδών και Οικοδομών Νόμου, Κεφ.96, όπως τροποποιήθηκε, αποφάσισε ότι η αίτηση δεν ικανοποιεί τις πρόνοιες του Νόμου 80/82 και τις σχετικές 25 οδηγίες του Υπουργικού Συμβουλίου (Κ.Δ.Π. 155/83). Στις 9.3.1993 ο Έπαρχος Αμμοχώστου με επιστολή προς την αιτήτρια αναφέρει τα ακόλουθα:

30 "Επιθυμώ να αναφερθώ στην αίτησή σας για άδεια οικοδομής για την ανέγερση εστιατορίου μέσα στο τεμάχιο 20/5/1 του Φ/Σχ. 42/20 Ε.1 στην Αγία Νάπα και να σας πληροφορήσω ότι η αίτησή σας εξετάσθηκε και απορρίφθηκε γιατί δεν πλήρει τις πρόνοιες του Νόμου 80/82 και τις σχετικές οδηγίες του Υπουργικού Συμβουλίου (Κ.Δ.Π. 155/83)."(*)

35

Εναντίον της απόφασης η αιτήτρια άσκησε στις 26.3.1993 μέσω του δικηγόρου της ιεραρχική προσφυγή προς τον Υπουργό Εσωτερικών, βάσει του άρθρου 18 του Κεφ. 96. Με επιστολή του 40 ο Γενικός Διευθυντής του Υπουργείου Εσωτερικών ημερ. 8.12.1994, πληροφόρησε το δικηγόρο της αιτήτριας ότι ο Υπουργός Εσωτερικών βάσει των εξουσιών που διαθέτει από το άρθρο

(*) Διατηρήθηκε η ορθογραφία του κειμένου.

18 του νόμου απέρριψε την προσφυγή. Στην επιστολή αναφερόταν ότι αφού ελήφθη υπ' όψη ότι η προσβαλλόμενη απόφαση αποτελούσε απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, το ίδιο όργανο (ο Υπουργός) δεν μπορούσε να ενεργήσει ως δευτεροβάθμιο όργανο με βάση το άρθρο 18 και να εξετάσει την ορθότητα της δικής του απόφασης, αποφασίζοντας επί του ιδίου θέματος, κάτω από τα ίδια γεγονότα, δύο φορές. Ανέφερε επίσης ότι οι ισχυρισμοί ότι σε παρόμοιες περιπτώσεις παρασχέθηκαν άδειες οικοδομής δεν ευσταθούσαν. Εναντίον της απόφασης αυτής ασκήθηκε η παρούσα προσφυγή, τόσο εναντίον του Υπουργού Εσωτερικών όσο και εναντίον του Δήμου Αγίας Νάπας. Στις 13.12.1995 η προσφυγή εναντίον του Δήμου Αγίας Νάπας καθ' ων η αίτηση 2 αποσύρθηκε και απορρίφθηκε.

Με την προσφυγή της η αιτήτρια αξιώνει: 15

- (α) ακύρωση της απόφασης του καθ' ου η αίτηση 1 ημερ. 8.12.1994 με την οποία απέρριψε την ιεραρχική της προσφυγή κατά της απόφασης των καθ' ων η αίτηση 2 για μη έκδοση άδειας οικοδομής, 20
- (β) δήλωση ότι η αιτήτρια δικαιούται εξέτασης και απάντησης στην προσφυγή της ημερ. 26.3.1994 και στη σχετική αίτηση για άδεια οικοδομής και
- (γ) δήλωση ότι η αιτήτρια δικαιούται έγκρισης της αίτησης Β48/83 του Δήμου Αγίας Νάπας για άδεια οικοδομής εστιατορίου και τριάντα οργανωμένων τουριστικών διαμερισμάτων. 25

Σύμφωνα με τους ισχυρισμούς της αιτήτριας η απόφαση ελήφθη κατά παράβαση των αρχών της χρηστής διοίκησης, νομολογίας, φυσικής δικαιοσύνης και ίσης μεταχείρισης των πολιτών, κατά παράβαση του Κεφ. 96, από μη εξουσιοδοτημένο πρόσωπο, καθ' υπέρβαση εξουσίας, χωρίς τη δέουσα έρευνα και με πλάνη ως προς την ερμηνεία και εφαρμογή της σχετικής νομοθεσίας. 30

Με την ένστασή του ο καθ' ου η αίτηση εγείρει προδικαστική ένσταση ότι η απόφαση ημερ. 8.12.1994 δεν είναι πράξη εκτελεστή, αλλά βεβαιωτική προηγούμενης απόφασης. Επίσης προβάλλεται ο ισχυρισμός ότι η προσφυγή είναι εκπρόθεσμη. Η βασική θέση του καθ' ου η αίτηση είναι ότι σύμφωνα με το άρθρο 9 (4) (γ) του νόμου, σε περίπτωση διαφωνίας της αρμόδιας αρχής προς το Διευθυντή του Τμήματος Πολεοδομίας, το θέμα παραπέμπεται στον Υπουργό Εσωτερικών ο οποίος αποφασίζει σχετικά και κοινοποιεί την απόφασή του σε κάθε ενδιαφερόμενο. Η απόφαση του Υπουργού που είναι εκτελεστή κοινοποιήθηκε στον Έπαρχο, ο 40

οποίος με τη σειρά του την κοινοποίησε στην αιτήτρια. Είναι η θέση του καθ' ου η αίτηση ότι η απόφαση του Υπουργού είναι εκτελεστική διοικητική πράξη και η αιτήτρια έπρεπε να προσφύγει στο δικαστήριο και να ζητήσει την ακύρωση της πιο πάνω απόφασης και όχι να υποβάλει ιεραρχική προσφυγή βάσει του άρθρου 18.

Ας δούμε όμως τα γεγονότα από τη σκοπιά της αιτήτριας. Μετά την αρχική αίτηση για έκδοση άδειας οικοδομής και μετά την πάροδο πολλού χρόνου, η αιτήτρια λαμβάνει επιστολή από τον Έπαρχο Αμμοχώστου, ο οποίος ας σημειωθεί είναι και ο πρόεδρος του Συμβουλίου Βελτιώσεως Αγίας Νάπας, με την οποία πληροφορείται ότι η αίτησή της εξετάστηκε και απορρίφθηκε γιατί δεν πληρούσε τις πρόνοιες του Νόμου 80/82. Η επιστολή αυτή αποτελούσε κοινοποίηση προς την αιτήτρια της απόφασης του Υπουργού που λήφθηκε με βάση το άρθρο 9 (4) (γ) του νόμου με την οποία ο Υπουργός αποφάσιζε επί της διαφωνίας της αρμόδιας αρχής με το Διευθυντή Τμήματος Πολεοδομίας. Ο Υπουργός κατέληξε στην απόφασή του στις 14.9.1992 και στις 25.9.1992 το Υπουργείο Εσωτερικών πληροφόρησε σχετικά τον Έπαρχο Αμμοχώστου, ο οποίος χρειάστηκε πεντέμισι ολόκληρους μήνες για να κοινοποιήσει την απόφαση στην αιτήτρια. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι η διαφωνία της αρμόδιας αρχής με το Διευθυντή Πολεοδομίας για την έκδοση ή μη της άδειας οικοδομής παραπέμφθηκε στον Υπουργό από την αρμόδια αρχή χωρίς η αιτήτρια να λάβει γνώση της παραπομπής. Απλά αργότερα πληροφορήθηκε ότι η αίτησή της εξετάστηκε και απορρίφθηκε. Στη σχετική επιστολή του Επάρχου Αμμοχώστου ημερ. 9.3.1993, που είναι και το επίκεντρο της παρούσας διαδικασίας, καμιά αναφορά δεν γίνεται στην παραπομπή του θέματος ενώπιον του Υπουργού, ούτε σε εξέτασή του σύμφωνα με το άρθρο 9 (4) (γ), ούτε καν του γεγονότος ότι η αίτηση απορρίφθηκε από τον Υπουργό. Απλά την πληροφορούν ότι η αίτησή της εξετάστηκε και απορρίφθηκε. Η αιτήτρια μη γνωρίζοντας ότι η αίτησή της απορρίφθηκε ύστερα από απόφαση του Υπουργού, ακολουθώντας τις πρόνοιες του άρθρου 18 σύμφωνα με το οποίο οποιοσδήποτε δεν ικανοποιείται από απόφαση της αρμόδιας αρχής που εκδίδεται δυνάμει των άρθρων 3, 6 και 9 μπορεί μέσα σε είκοσι μέρες από την κοινοποίηση της απόφασης να προσφύγει στον Υπουργό Εσωτερικών και να προσβάλει την απόφαση, καταχώρησε ιεραρχική προσφυγή. Είναι ορθή η αρχή ότι κανένα όργανο δεν μπορεί να ενεργεί σαν δευτεροβάθμιο δικαστήριο προς εξέταση, υπό μορφή ιεραρχικής προσφυγής, της απόφασης που το ίδιο πήρε. Όμως, από την άλλη, η αιτήτρια δεν εγνώριζε και δεν είχε τρόπο να γνωρίζει ότι η απόφαση που της κοινοποιήθηκε με την επιστολή ημερ. 9.3.1993 ήταν απόφαση του Υπουργού και όχι της

αρμοδίας αρχής. Ας μη ξεχνούμε και ότι ο Έπαρχος Αμμοχώστου που την υπογράφει, ήταν και ο πρόεδρος του Συμβουλίου Βελτιώσεως Αγίας Νάπας, δηλαδή της αρμόδιας αρχής. Είναι ορθή η θέση ότι η απόφαση του Υπουργού αποτελεί εκτελεστική διοικητική πράξη και ότι η αιτήτρια κανονικά δε θα μπορούσε να καταχωρήσει ιεραρχική προσφυγή εναντίον της. Όμως, η παράλειψη της διοίκησης να παράσχει στην αιτήτρια όλα τα στοιχεία ούτως ώστε να γνωρίζει τη νομική θέση και το περιεχόμενο της απόρριψης, την παραπλάνησε με τρόπο που η πράξη της διοίκησης να συνιστά ουσιαστικά επίδειξη κακής πίστης της διοίκησης προς τον διοικούμενο. Το γεγονός της παραπλάνησης της αιτήτριας επιβεβαιώνεται και από τη διατύπωση που χρησιμοποιήθηκε στην παρούσα προσφυγή. Η αιτήτρια αξιώνει ακύρωση της απόφασης του καθ' ου η αίτηση 1 (του Υπουργού Εσωτερικών) με την οποία απέρριψε την ιεραρχική της προσφυγή κατά της απόφασης του καθ' ου η αίτηση 2 (του Συμβουλίου Βελτιώσεως Αγίας Νάπας) για μη έκδοση άδειας οικοδομής. Είναι φανερό ότι η αιτήτρια, τουλάχιστον μέχρι την καταχώρηση της παρούσας προσφυγής, θεωρούσε την επιστολή του Επάρχου ως απάντηση της αρμόδιας αρχής και όχι κοινοποίηση της απόφασης του Υπουργού.

Η χρηστή διοίκηση οφείλει να αποκαλύπτει, φανερώνει και αναφέρει σαφώς τους λόγους και τα αίτια που την οδήγησαν στη συγκεκριμένη λύση. Πρέπει να γίνεται φανερό με ποια σειρά συλλογισμών η διοίκηση κατέληξε στη λύση που προτίμησε, ενώ όταν στοιχεία παραμένουν καλυμμένα, η αποτελεσματική επέμβαση του ακυρωτικού δικαστηρίου δεν καθίσταται δυνατή (Παλαχατζή, Σύστημα του ισχύοντος στην Ελλάδα Διοικητικού Δικαίου, Ε' Έκδοση, 1976, σελ. 514). Πολύ περισσότερο όταν στην απόφαση ή την κοινοποίησή της παραλείπονται βασικά στοιχεία, όπως το όργανο που την εξέδωσε και η διάταξη του νόμου πάνω στην οποία στηρίχτηκε η απόφαση. Κατά γενική αρχή του διοικητικού δικαίου, οι δημόσιες υπηρεσίες οφείλουν να χορηγούν στους διοικουμένους τα στοιχεία που τους αφορούν και προκύπτουν από τα αρχεία της υπηρεσίας, εκτός αν κάτι τέτοιο αποκλείεται από αντίθετη ρητή διάταξη ή εκ λόγων δημοσίου συμφέροντος (ΣΤΕ 2196/1969).

Η αρχή της καλής πίστης είναι πολύ γενική και γι' αυτό αόριστη. Η χρηστή διοίκηση οφείλει να διαφυλάττει τα έννομα συμφέροντα του ιδιώτη και να τον διευκολύνει στην ενάσκηση των δικαιωμάτων του. Από την αρχή της καλής πίστης προκύπτει ότι η διοίκηση δεν δικαιούται να εκμεταλλευτεί ή ακόμα λιγότερο να δημιουργήσει καταστάσεις πλάνης, απάτης ή απειλής.

Η αρχή της καλής πίστης που αποβλέπει στη διασφάλιση σύμμετρης λειτουργίας των διοικητικών οργάνων και τον αποκλεισμό της αυθαιρεσίας, τονίζεται και στη δική μας νομολογία (βλέπε *Tamassos Tobacco Suppliers and Co. v. Δημοκρατίας* (1992) 3 Α.Α.Δ. 60. Ακόμα και αν η παράλειψη οφείλεται σε απλή αβλεψία, η αβλεψία αυτή δε θα πρέπει να αφηθεί καθ' οιονδήποτε τρόπο να επηρεάσει δυσμενώς την αιτήτρια. Η διοίκηση δεν μπορεί να χρησιμοποιεί τις παραλείψεις της με σκοπό να αρνηθεί στον επηρεαζόμενο ωφελήματα που είχε (βλέπε *Spyros Drousiotis v. Cyprus Broadcasting Corporation* (1984) 3 C.L.R. 546, 552). Μάλιστα ο καθηγητής Δαγτόγλου στο σύγγραμμα Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, Τρίτη Έκδοση, σελ. 175, αναφέρει ότι το Συμβούλιο της Επικρατείας εφαρμόζει στη διοίκηση τη λεγόμενη αρχή του estoppel όταν δέχεται ότι η διοίκηση δεν δικαιούται, επικαλούμενη τις ίδιες της παραλείψεις, για τις οποίες δεν είναι υπαίτιος ο ιδιώτης, να αγνοεί μία ευνοϊκή γι' αυτόν πραγματική κατάσταση.

Βάση για τη δημιουργία προστατεύσιμης εμπιστοσύνης παρέχουν οι μονομερείς διοικητικές πράξεις και όταν είναι νομικώς ελαττωματικές. Η πιο πάνω θέση δικαιολογείται λόγω του ότι οι διοικητικές πράξεις έχουν υπέρ εαυτών το τεκμήριο της νομιμότητας. Οι αμφιβολίες που έχουν εκφραστεί για την εφαρμογή της αρχής της εμπιστοσύνης και στις ανυπόστατες διοικητικές πράξεις απαντάται με το επιχείρημα ότι το ανυπόστατο της διοικητικής πράξης επάγεται μεν ανυπαρξία των εννόμων συνεπειών της, αλλά η προστασία της εμπιστοσύνης στηρίζεται όχι στην ύπαρξη εννόμων συνεπειών από αυτές, αλλά στο εξωτερικό γεγονός της "φαινομένης" πράξης, η οποία δεν είναι δυνατόν σε όλες τις περιπτώσεις να διαγνωστεί ως νομικώς ανυπόστατη από τον διοικούμενο. Από ορισμένους συγγραφείς (βλέπε Στέφανου Δεληκωστόπουλου, Η Προστασία της Εμπιστοσύνης εν τω Διοικητικώ Δικαίω, 1969, σελ.52) προτείνεται η θέση ότι ορθότερον είναι να εξετάζεται σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση, λαμβανομένων υπ' όψη των συνοδευουσών την έκδοση της πράξης περιστάσεων, αν και από ανυπόστατη διοικητική πράξη συνάγεται ή μη, δικαιολογημένη βάση προστατεύσιμης κατάστασης εμπιστοσύνης του διοικουμένου. Περίπτωση προστασίας εμπιστοσύνης προκύπτει εκεί όπου ο διοικούμενος έδωσε πίστη στο νομικώς έγκυρο και τη σταθερότητα της συγκεκριμένης διοικητικής συμπεριφοράς, η οποία απετέλεσε το αντικείμενο της εμπιστοσύνης ή τη βάση δημιουργίας της. Έτσι οι ελαττωματικές πράξεις, ακόμα και αυτές οι ανυπόστατες, παρέχουν υπό ορισμένες προϋποθέσεις, παραδεκτή πραγματική βάση ανάπτυξης προστατεύσιμης εμπιστοσύνης.

Εκτός όμως της έλλειψης καλής πίστης, στην παρούσα υπόθεση η συγκεκριμένη πράξη της διοίκησης νοσεί και για άλλο λόγο. Η επιστολή του Γενικού Διευθυντή ημερ. 8.12.1994 με την οποία απορρίπτεται η ιεραρχική προσφυγή της αιτήτριας, αναφέρει πως ο Υπουργός Εσωτερικών απέρριψε την προσφυγή της με βάση τις εξουσίες που διαθέτει από το άρθρο 18 του νόμου, όμως πουθενά στους διοικητικούς φακέλους που κατατέθηκαν σαν τεκμήρια δεν κατάφερα να εντοπίσω την απόφαση του Υπουργού. Δηλαδή εκτός της κοινοποίησης από το Γενικό Διευθυντή και μίας σχετικής έκθεσης διοικητικού λειτουργού ημερ. 18.8.1994 που απευθύνεται στον Υπουργό και στην οποία γίνεται εισήγηση επί της ιεραρχικής προσφυγής, δεν φαίνεται οποιαδήποτε απόφαση του Υπουργού είτε υπό μορφή πλήρους εγγράφου, είτε υπό μορφή καν απλής σημείωσης. Έτσι αν είμαι ορθός στη διαπίστωσή μου, η πράξη του Γενικού Διευθυντή με την οποία απορρίπτεται η ιεραρχική προσφυγή, αντίθετα με ό,τι αναφέρεται στην επιστολή, δεν αποτελεί απόφαση του Υπουργού, έχει ληφθεί από αναρμόδιο πρόσωπο και συνεπώς θα πρέπει και για το λόγο αυτό να ακυρωθεί.

Η ακύρωση της απόφασης για απόρριψη της ιεραρχικής προσφυγής δεν τελειώνει το θέμα. Παραμένει η απόφαση του Υπουργού ημερ. 14.9.1992 που ελήφθη με βάση το άρθρο 9 (4) (γ) και η κοινοποίησή της από τον Έπαρχο Αμμοχώστου προς την αιτήτρια. Η κοινοποίηση του Επάρχου πάσχει γιατί όπως είδαμε έχουν παραλειφθεί από αυτήν σωρεία βασικών στοιχείων. Η ελλιπής κοινοποίηση δεν θίγει το κύρος της πράξης ή την εκτελεσιμότητά της, αλλά επιδρά επί της προθεσμίας άσκησης προσφυγής. Η παράλειψη της κοινοποίησης στον ιδιώτη ή ακόμα και η ελλιπής κοινοποίηση ασκεί επιρροή στην έναρξη της προθεσμίας προσβολής της επί ακυρώσει, χωρίς όμως να θίγει το κύρος της πράξης (ΣτΕ 785/62), ή την εκτελεσιμότητά της (ΣτΕ 201/36) και όταν ακόμη επιβάλλεται ειδικώς από το νόμο, γιατί η κοινοποίηση δεν αποτελεί στοιχείο της πράξης, αλλά μέσο γνωστοποίησης της που ακολουθεί την τελειώσή της (ΣτΕ 1117/39. Βλέπε επίσης Δαγτόγλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, ανωτέρω, σελ.268, 269). Έτσι χωρίς να υπεισέρχομαι στην εξέταση της ορθότητας της απόφασης του Υπουργού, θεωρώ ότι η πλημμελής κοινοποίηση στέρησε από την αιτήτρια την ευκαιρία να πληροφορηθεί την απόφαση σωστά, με αποτέλεσμα η ελλιπής αυτή κοινοποίηση να μη μπορεί να θεωρηθεί δέουσα κοινοποίηση της απόφασης του Υπουργού. Ίσως η καταλληλότερη διαδικασία που θα πρέπει να ακολουθηθεί μετά την ακύρωση της απόφασης για απόρριψη της ιεραρχικής προσφυγής να είναι η σωστή πληροφόρηση της αιτήτριας για την απόφαση του Υπουργού με κοινοποίηση που να περιέχει όλα τα απαραίτητα

στοιχεία.

- 5 Εν όψει όλων των πιο πάνω βρίσκω ότι η απόφαση ημερ.
8.12.1994 με την οποία απορρίπτεται η ιεραρχική προσφυγή της
αιτήτριας θα πρέπει να ακυρωθεί. Είμαι της γνώμης ότι το Δικασ-
στήριο δεν έχει δικαιοδοσία να εκδόσει δήλωση ότι η αιτήτρια δι-
καιούται εξέτασης και απάντησης στην ιεραρχική της προσφυγή.
Το Δικαστήριο μπορεί μόνο να ακυρώνει πράξεις της διοίκησης
που κρίνονται παράνομες. Επίσης το Δικαστήριο δεν μπορεί να
10 αποφαίνεται αν η αιτήτρια δικαιούται σε έγκριση της αίτησής της
για έκδοση άδειας οικοδομής. Η επίδικη διοικητική πράξη, δηλα-
δή η απόφαση που κοινοποιήθηκε με την επιστολή του Γενικού Δι-
ευθυντή ημερ. 8.12.1994 ακυρώνεται με έξοδα υπέρ της αιτήτριας,
όπως θα υπολογιστούν από τον Πρωτοκολλητή.

*Η επίδικη απόφαση ακυρώνεται με
έξοδα.*