

19 Μαΐου, 1989

[ΣΤΥΛΙΑΝΙΔΗΣ, Δ/σπής]

ΑΝΑΦΟΡΙΚΑ ΜΕ ΤΟ ΑΡΘΡΟ 146 ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ

ΑΡΜΟΝΙΑ ΕΣΤΕΪΓΣ ΑΤΑ ΚΑΙ ΑΛΛΗ,

Αιτητές,

v.

ΚΥΠΡΙΑΚΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ ΜΕΣΩ ΥΠΟΥΡΓΙΚΟΥ  
ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ,

Καθ' ων η αίτηση.

(Υπόθεση Αρ. 112/86)

- 
- 5 *Πράξεις ή αποφάσεις εν τη εννοία του Άρθρου 146.1 του Συντάγματος — Κρατική περιουσία — Διαχειριστής της — Αν γίνεται με τέτοιο τρόπο, ώστε να ισοδυναμεί με διαχείριση ιδιωτικής περιουσίας, εκφείη της δικαιοδοσίας του Άρθρου 146.1 — Αν, όμως, ο πρωταρχικός της σκοπός είναι δημοσίας φύσεως, τότε υπόκειται στον αμερικανικό έλεγχο.*
- 10 *Έννομο συμφέρον — Αποδοχή ή πρόσκληση ή συναίνεση στην έκδοση της διοικητικής πράξεως — Στερεί αποδέκτη εννόμου συμφέροντος.*
- 15 *Κατάχρηση εξουσίας — Υπάρχει οποτεδήποτε, καίτοι η πράξη είναι νόμιμη, εκδόθηκε για σκοπό κατάδηλα διαφορετικό από εκείνο, που θέλησε ο νομοθέτης — Εάν ταινόχρονα επιτυγχάνεται και ο σκοπός του νομοθέτη, εξεταστέον ποίος από τους δύο σκοπούς υπερέχει σε σπουδαιότητα — Βάρος αποδείξεως — Φέρει ο αιτών — Στη Κύπρο έγινε δεκτό, ότι προκειμένου να θεμελιωθεί κατάχρηση χρησιμοποιείται είτε η υποκειμενική θεώρηση (το κίνητρο του οργάνου), είτε η αντιζημενική (αποτέλεσμα ή το δυνατόν αποτέλεσμα της πράξεως).*
- 20 *Ακίνητη ιδιοκτησία — Δημοσία οδός — Ο Περί Ακινήτου Ιδιοκτησίας (Διακατοχή, Εγγραφή και Εκτίμησις) Νόμος Κεφ. 224, άρθρο 18 (προτού καταργηθεί και αντικατασταθεί με το Ν. 74/88 — Το Υπουργικό Συμβούλιο μπορεί μόνο να ανταλλάξει (exchange) ή αποξενώσει*

(alienate) δημοσία οδό — Η αποξένωση περιλαμβάνει μεταβίβαση περιουσίας σε άλλο πρόσωπο με πώληση.

Οδοί και οικοδομές — Δημοσίες οδοί — Ο Περί Ρυθμίσεως Οδών και Οικοδομών Νόμος. Κεφ. 96 όπως τροποποιήθηκε — Οδός, που κατασκευάστηκε δυνάμει αδείας βάσει του άρθρου 3, περιέχεται στη κυριότητα του κράτους μόλις εκδοθεί το Πιστοποιητικό Τελικής εγκρίσεως. 5

Αιτιολογία διοικητικής πράξεως — Μπορεί να προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου. 10

Ερμηνεία Νόμων — Τα Δικαστήρια εξετάζουν, ερμηνεύουν και εφαρμόζουν τον νόμο όπως είναι διατυπωμένος και στη γλώσσα, που είναι γραμμένος από τον νομοθέτη. 15

Οι αιτούντες ζήτησαν και έλαβαν άδειαν διαχωρισμού γης σε οικοπέδα. Ήταν όρος της αδείας ότι: "Δεν θα εκδοθεί πιστοποιητικό τελικής εγκρίσεως αν δεν προηγηθεί έγκριση του Υπουργικού Συμβουλίου για την κατάργηση κρισταμένων δρόμων, μονοπατιών και δημοσίων αργασιών. 20

Εν τέλει το Υπουργικό Συμβούλιο απεδέχθη την κατάργηση διά συγχωνεύσεως της σχετικής γης με γη των αιτούντων, νοουμένου ότι οι τελευταίοι θα επλήρωναν ορισμένα ποσά, που αντιπροσώπευαν την αξία της γης. 25

Η Αίτηση Ακυρώσεως προσβάλλει τον όρο για την εν λόγω πληρωμή.

Το Ανώτατο Δικαστήριο, απορρίπτοντας την Αίτηση, απεφάσισε: 30

(1) Η προσβαλλόμενη πράξη είναι απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου. Αναφέρεται στη διαχείριση - αποξένωση περιουσίας του Κράτους, στη λήψη της, όμως, ασκείται εκτελεστή καιή διοικητική λειτουργία, διαρκητική εξουσία. Λαμβάνονται υπόψη τα προνοούμενα στο Νόμο κριτήρια που είναι συναρμολογημένα με δημόσιους σκοπούς. Δεν είναι συμβατική, η απλά συναλλάγματική πράξη. Το Υπουργικό Συμβούλιο ασκεί imperium. Η φύση της πράξης ως εκ τούτου δεν είναι πράξη διαχείρισης στη σφαίρα του ιδιωτικού δικαίου και υπόκειται σε ακυρωτικό έλεγχο από το Δικαστήριο. 35 40

(2) Υπάρχει συναίνεση των αιτούντων να πληρώνουν ποσόν για τα αγωγία. Η συναίνεση δόθηκε πριν από την έκδοση της πράξεως. Οι αιτούντες δεν έχουν έννομο συμφέρον καθ' όσον αφορά τα αγωγία.

5

(3) Οι αιτούντες δεν έχουν αποσείσει το βάρος αποδείξεως καταχρήσεως εξουσίας (*détournement de pouvoir*).

10

(4) Οι δρόμοι που κατασκευάστηκαν από τους αιτητές, σύμφωνα με τους όρους της αδείας διαχωρισμού, είναι με βάση νομοθετικές διατάξεις μετά την έκδοση του πιστοποιητικού τελικής έγκρισης ιδιοκτησίας της Δημοκρατίας. Άρα δεν μπορούσαν να αποτελέσουν αντικείμενο ανταλλαγής με άλλη δημόσια περιουσία.

15

(5) Με την επίδικη απόφαση το Υπουργικό Συμβούλιο δεν παραχώρησε (*grant*) αλλά απεξένωσε (*alienated*) δημόσια οδό. Τουτό επιτρέπεται από το άρθρο 18 του Κεφ. 224 (προτού καταργηθεί με τον Ν. 74/88). Η μεταβίβαση με πώληση είναι αποξένωση.

20

*Η Αίτηση Ακυρώσεως απορρίπτεται χωρίς διαταγή για έξοδα.*

25 *Αναφερόμενες υποθέσεις:*

*Cacoyannis v. Republic (1988) 3 C.L.R. 1860,*

*Papaphilippou v. Republic, 1 R.S.C.C. 62,*

30

*Charalambides v. Republic 4 R.S.C.C. 24,*

*The Greek Registrar of the Co-Operative Societies etc. v. Nicolaides (1965) 3 C.L.R. 164,*

35

*Silentsia Farms v. Republic (1981) 3 C.I. R. 450,*

*Republic v. M.D.M. Estate (1982) 3 C.I.R. 642,*

40

*Machlouzarides v. Republic (1985) 3 C.I.R. 2342,*

*Λαϊκή Κεντρική Τράπεζα Λτδ. ν. Δημοκρατίας (1989) 3 Α.Α.Δ. 729,*

<i>Charalambides v. Republic (1982) 3 C.L.R. 403.</i>	
<i>Piperis v. Republic (1967) 3 C.L.R. 295.</i>	
<i>Tomboli v. CY.T.A. (1982) 3 C.L.R. 149,</i>	5
<i>Papadopoulou and Another v. Cyprus Broadcasting Corporation (1987) 3 C.L.R. 1685,</i>	
<i>Papapetrou v. Republic 2 R.S.C.C. 61,</i>	10
<i>Koukkoullis and Others v. Republic 3 R.S.C.C. 134,</i>	
<i>Kyriakides v. Republic (1976) 3 C.L.R. 364.</i>	15
<i>Nissis v. Republic (No.2) (1967) 3 C.L.R. 671.</i>	
<i>Georghiou v. Electricity Authority of Cyprus and Another (1965) 3 C.L.R. 177,</i>	20
<i>Cyprus Cement Company Ltd. v. Republic (1974) 3 C.L.R. 304,</i>	
<i>Davies Jenkins &amp; Co Ltd. v. Davies [1967] 2 W.L.R. 1139.</i>	
<i>I.R.C. v. Dowdall O' Mahoney &amp; Co [1952] A.C. 401.</i>	25
<i>Kykko Monastery v. Republic (1982) 3 C.L.R. 1080.</i>	
<i>Lang v. Castle [1924] S.A. S.R. 255.</i>	30
<i>Papaleontiou v. Republic (1967) 3 C.L.R. 624.</i>	
<i>Christodoulou v. Republic (1968) 3 C.L.R. 603.</i>	
<i>Pantelides and Others v. Republic (No. 1) (1974) 3 C.L.R. 203.</i>	35
<i>Ionides and Another v. Republic (1982) 3 C.L.R. 1136.</i>	
<i>Nicolas v. Republic and Another (1989) 3 C.L.R. 228.</i>	40

**Προσφυγή.**

5 Προσφυγή για δήλωση ότι η απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου να επιβάλει σαν όρο, για την παραχώρηση στους αιτητές ορισμένων τμημάτων δημοσίων μονοπατιών και αργα-  
κιών, την πληρωμή στο Συμβούλιο Βελτίωσης Τάλας ΛΚ 6,000.- και στο Επαρχιακό Κτηματολογικό Γραφείο Πάφου ΛΚ4,500.- σαν αγοραία αξία των εν λόγω τμημάτων των μονοπατιών και των αργακιών, αντίστοιχα και ΛΚ530.- σαν δικαιώματα εγγρα-  
10 φής είναι άκυρη και χωρίς οποιοδήποτε αποτέλεσμα.

Χρ. Γεωργιάδης, για τους Αιτητές.

15 Χρ. Ιωαννίδης, Δικηγόρος της Δημοκρατίας Β', για τους Καθ'ων η αίτηση.

20 ΣΤΥΛΙΑΝΙΔΗΣ, Δ.: Ανάγνωσε την ακόλουθη απόφαση. Ο αιτητής 2 είναι Μοναστήρι της Ορθόδοξης Εκκλησίας της Κύπρου και ο αιτητής 1 Κυπριακή εταιρεία περιορισμένης ευθύνης.

25 Ο αιτητής 2 ήταν ιδιοκτήτης ακίνητης περιουσίας, τεμάχιο 75, Φύλλο/Σχέδιο 45/43 και τεμάχια 191 και 192, Φύλλο/Σχέδιο 45/35, στην περιοχή του χωριού Τάλα, Πάφου, κοντά στο Μοναστήρι. Πώλησε και μεταβίβασε ιδανικά μερίδια στον πρώτο αιτητή. Δημόσιος δρόμος και αργακία διάσχιζαν την πιο πάνω ιδιοκτησία των αιτητών.

30 Οι αιτητές αποφάσισαν να αξιοποιήσουν τουριστικά και η οικοπεδοποιήσουν την πιο πάνω ιδιοκτησία τους με το όνομα "Τουριστικό Χωριό ΣΤΕΦΑΝΗ". Με αίτηση D20/78 ζήτησαν από την αρμόδια Αρχή, με βάση τον περί Ρυθμίσεως Οδών και Οικοδομών Νόμο, Κεφ. 96, όπως τροποποιήθηκε, άδεια διαχωρισμού μεγάλου μέρους της ιδιοκτησίας τους - πάνω από 120  
35 οικοπέδα.

Στις 8 Οκτωβρίου, 1982, η αρμόδια Αρχή εξέδωσε την άδεια διαχωρισμού με Αρ. 9675, στην οποία τέθηκε, μεταξύ άλλων, ο πιο κάτω όρος:-

40 "Δ.(στ) Δεν θα εκδοθεί πιστοποιητικό τελικής εγκρίσεως για τον παρόντα διαχωρισμό αν δεν προηγηθεί έγκριση του Υπουργικού Συμβουλίου (μέσω του Κτηματολογίου)

για την κατάργηση υφισταμένων δρόμων, μονοπατιών και δημοσίων αργασιών εντός της υπό διαχωρισμό περιοχής Δ20/78.”

Ο δρόμος, μονοπάτι και δημόσια αργακία, που αναφέρονται στον όρο αυτό, όπως φαίνονται στα τοπογραφικά σχέδια και στα σχέδια με βάση τα οποία εκδόθηκε η άδεια διαχωρισμού, περιλαμβάνονται σαν μέρος των οικοπέδων που δημιουργούνται. Στο σχέδιο, με βάση το οποίο εκδόθηκε η άδεια, φαίνονται οι δρόμοι που θα κατασκευάζονταν για τους σκοπούς του διαχωρισμού και είναι όροι της άδειας διαχωρισμού. 5 10

Οι αιτητές προχώρησαν στα κατασκευαστικά έργα και ακόμα στην πώληση οικοπέδων και ανέγερση κατοικιών. Με αίτησή τους, ημερομηνίας 21 Σεπτεμβρίου, 1984, αποτάθηκαν για την “κατάργηση των μονοπατιών, δρόμων, και ρυακιών”. Ύστερα από εξέταση της αίτησής τους από διάφορα Κυβερνητικά Τμήματα, Διύπουργική Επιτροπή επιλήφθηκε της αίτησης. 15

Το Υπουργικό Συμβούλιο, στις 17 Οκτωβρίου, 1985, αποφάσισε την παραχώρηση στους αιτητές των μερών των δημοσίων μονοπατιών με πληρωμή προς το ταμείο του Συμβουλίου Βελτιώσεως του χωριού Τάλα του ποσού των ΛΚ6.000.- ως αγοραία αξία αυτών και των μερών των δημοσίων αργασιών με πληρωμή στο ταμείο του Κράτους του ποσού των ΛΚ4.500.- ως αγοραία αξία αυτών, νοουμένου ότι:- 20 25

“(α) Θα εγγραφεί το νέο οδικό δίκτυο που δείχνεται με καφέ χρώμα στο σχέδιο, και 30

(β) Τα πιο πάνω μέρη των μονοπατιών και αργακιών θα συγχωνευθούν με τις πιο πάνω ιδιοκτησίες με σφ. τεμ. 191 και 25 που δείχνονται περιμετρικά με μπλε χρώμα στο σχέδιο, ή με τα αντίστοιχα οικοπέδα που θα προκύψουν από το διαχωρισμό των ιδιοκτησιών αυτών.” 35

Με επιστολή του Επαρχιακού Κτηματολογίου Πάφου, ημερομηνίας 5 Δεκεμβρίου, 1985, η πιο πάνω απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου κοινοποιήθηκε στους αιτητές, από τους οποίους ζητήθηκε να καταβάλουν σε 60 μέρες στο Ταμείο Συμβουλίου Βελτιώσεως του χωριού Τάλα το ποσό των ΛΚ6.000.- και στο Γραφείο του Κτηματολογίου το ποσό των 40

ΛΚ4,500.- και το ποσό των ΛΚ530.- δικαιώματα εγγραφής.

5      Οι αιτητές πλήρωσαν τα ποσά αυτά με διαμαρτυρία και επιφύλαξη των δικαιωμάτων τους να προσφύγουν στο Ανώτατο Δικαστήριο για ακύρωση της απόφασης για πληρωμές.

Με την προσφυγή αυτή οι αιτητές ζητούν την ακόλουθη Θεραπεία:-

10      “Δήλωση του Δικαστηρίου πως η απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου που περιέχεται στην επιστολή ημερ. 5.12.1985 του Επαρχιακού Κτηματολογικού Λειτουργού Πάφου προς τους αιτητές αρ. 1, να επιβάλει σαν όρο, για την παραχώρηση στους  
15      αιτητές ορισμένων τμημάτων των δημόσιων μονοπατιών και αγωγικών που καθορίζονται στην εν λόγω επιστολή, την πληρωμή στο Συμβούλιο Βελτίωσης Τάλας ΛΚ6.000.- σαν αγοραία αξία των εν λόγω τμημάτων των μονοπατιών και στο  
20      Επαρχιακό Κτηματολογικό Γραφείο Πάφου ΛΚ4.500.- σαν αγοραία αξία των εν λόγω τμημάτων των αγωγικών και ΛΚ530.- σαν δικαιώματα εγγραφής, είναι άκυρη, ανυπόστατη και χωρίς οποιοδήποτε αποτέλεσμα.”

25      Ο δικηγόρος των αιτητών απόσυρε το μέρος της προσφυγής που αναφέρεται στα δικαιώματα εγγραφής, σωστά στην κρίση του Δικαστηρίου, γιατί τα δικαιώματα καθορίζονται με τον  
30      περί Κτηματολογικού και Χωρομετρικού Τμήματος (Τέλη και Δικαιώματα) Νόμο, Κεφ. 219, όπως τροποποιήθηκε, και είναι ανάλογα με την τιμή αγοράς ή και αγοραίας αξίας και δεν είναι μέρος της απόφασης του Υπουργικού Συμβουλίου. Είναι  
35      φόρος. (*George P. Cacoyiannis v. The Republic of Cyprus, through The Director of the Department of Lands and Surveys* (1988) 3 Α.Α.Δ. 1860).

40      Ο δικηγόρος των καθ' ων η αίτηση προδικαστικά ισχυρίστηκε ότι η προσβαλλόμενη απόφαση δεν είναι εκτελεστή διοικητική πράξη με το Άρθρο 146 του Συντάγματος, αλλά πράξη ιδιωτικής διαχείρισης.

45      Η Αναθεωρητική Δικαιοδοσία του Δικαστηρίου περιορίζεται στον έλεγχο της νομιμότητας εκτελεστών διοικητικών πράξεων. Η πράξη ή και απόφαση πρέπει να είναι αποτέλεσμα άσκησης εκτελεστικής ή διοικητικής λειτουργίας από όργανο,

αρχή ή πρόσωπο στη σφαίρα του δημοσίου δικαίου και όχι ιδιωτικού δικαίου. (*George S. Papaphilippou and The Republic (Council of Ministers)* 1 R.S.C.C. 62; *Theocharis Charalambides and The Republic (District Lands Officer & Another)* 4 R.S.C.C. 24; *The Greek Registrar of the Co-Operative Societies etc. and Nicos A. Nicolaides* (1965) 3 C.L.R. 164; *Silentsia Farms v. Republic* (1981) 3 C.L.R. 450; *Republic v. M.D.M. Estate* (1982) 3 C.L.R. 642; *Machlouzarides v. Republic* (1985) 3 C.L.R. 2342; *Λαϊκή Κυπριακή Τράπεζα Ατό. v. Κυπριακής Δημοκρατίας, μέσω του Εφόρου Εταιρειών* (1989) 3 Α.Α.Δ. 729). 5 10

Πράξεις διαχείρισεως της περιουσίας του Κράτους ή οργανισμών δημοσίου δικαίου, σύμφωνα με τους Κανόνες του ιδιωτικού δικαίου, δεν είναι εκτελεστές διοικητικές πράξεις. Πράξεις των οργάνων του Κράτους και των οργανισμών δημοσιονομικών προσώπων, που εκδίδονται στο πλαίσιο συμβατικών σχέσεων που ρυθμίζονται από το διοικητικό ή το ιδιωτικό δίκαιο, με τις οποίες δεν ασκείται δημόσια εξουσία, δεν υπόκεινται στην Αναθεωρητική Δικαιοδοσία του Δικαστηρίου τούτου. 15 20

Η διαχείριση Κυβερνητικής περιουσίας μπορεί σε ορισμένες περιπτώσεις να γίνεται με τέτοιο τρόπο, ώστε να ισοδυναμεί με διαχείριση ιδιωτικής περιουσίας μόνο. Αν όμως το κύριο στοιχείο της διαχείρισης είναι η προώθηση σκοπού δημόσιας φύσης, η διαχείριση έχει το χαρακτήρα δημόσιας λειτουργίας ή υπηρεσίας, γίνεται άσκηση εκτελεστικής ή διοικητικής λειτουργίας και υπόκειται στην Αναθεωρητική Δικαιοδοσία του Δικαστηρίου. (Στηλιωτοπούλου "Εγχειρίδιον Διοικητικού Δικαίου" 1977, παράγραφος 424 μέχρι 426, Στασινοπούλου "Αστική Ειθύνη του Κράτους", 1950, σελ. 197, Κυριακοπούλου "Ελληνικόν Διοικητικόν Δίκαιον", 4η Έκδοση, Τόμος Γ', σελ. 103, *Charalambides v. Republic* (1982) 3 C.L.R. 403). 25 30

Στην Υπόθεση 211/1929 (Αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας, 1929), σελ. 599, η Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας αποφάσισε στη σελ. 602:- 35

"Επειδή ναι μεν εν προκειμένω αι προσβαλλόμεναι πράξεις σχετίζονται προς την διαχείρισιν της ιδιωτικής περιουσίας του Κράτους, καθ' όσον αι υπαγόμεναι εις διανομήν εθνικαί και εκκλησιαστικαί γαίαι περιλαμβάνονται εις την ιδιωτικήν περιουσίαν του Κράτους (domaine privé), αι δε 40



5 γεγόμενα παραχωρήσεις αυτών κατά το σύστημα των δηλώσεων αποτελούσι συμβάσεις αστικής φύσεως φερούσας τον νομικόν χαρακτήρα της αγοραπωλησίας, τελούσης όμως υπό ειδικάς συνθήκας και συναπτομένης κατ' ειδικήν διοικητικήν διαδικασίαν, ουχ' ήττον εν τοιαύτη περιπτώσει και η μονομερής εκτελεστή πράξις της Διοικήσεως η αναγομένη εις την διαχείρισιν της ιδιωτικής περιουσίας του Κράτους δύναται να προσβληθή δι' αιτήσεως ακυρώσεως, καθ' όσον η μονομερής αύτη πράξις, αποχωριζομένη της συμβάσεως, 10 λαμβάνεται καθ' εαυτήν ως διοικητική πράξις μεμονωμένη."

(Βλ. επίσης, Υποθέσεις Σ.τ.Ε. 45/1935 και 131/1964).

15 Η προσβαλλόμενη πράξις είναι απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου. Αναφέρεται στη διαχείριση - αποξένωση περιουσίας του Κράτους, στη λήψη της, όμως, ασκείται εκτελεστική και η διοικητική λειτουργία, διακριτική εξουσία. Λαμβάνονται υπόψη τα προνοούμενα στο Νόμο κριτήρια που είναι συνυφασμένα με δημόσιους σκοπούς. Δεν είναι συμβατική, ή απλά συναλλαγματική 20 πράξις. Το Υπουργικό Συμβούλιο ασκεί *imperium*. Η φύση της πράξεως ως εκ τούτου δεν είναι πράξις διαχείρισης στη σφαίρα του ιδιωτικού δικαίου και υπόκειται σε αμικτωτικό έλεγχο από το Δικαστήριο.

25 Αιτητής νομιμοποιείται στην έγερση και προώθηση προσφυγής, αν έχει έννομο συμφέρο, με το νόημα της παραγράφου 2 του Άρθρου 146 του Συντάγματος, κατά το χρόνο της καταχώρισης της προσφυγής και της εκδίκασής της.

30 Έχει καθιερωθεί, με εκτεταμένη νομολογία, ότι αποδοχή της προσβαλλόμενης πράξεως ανεπιφύλακτα και ελεύθερα καθιστά απαράδεκτη την προσφυγή, γιατί ο αιτητής δεν έχει έννομο συμφέρο - (Βλ., μεταξύ άλλων, *Kyriakos Piperis v. Republic (Public Service Commission)* (1967) 3 C.L.R. 295, σελ. 298, 35 *Tomboli v. CYTA* (1982) 3 C.L.R. 149, *Phrini Papadopoulou and Another v. The Cyprus Broadcasting Corporation* (1987) 3 C.L.R. 1685).

40 Δεν υπάρχει έννομο συμφέρο για προσβολή διοικητικής πράξεως, αν η πράξις που προσβάλλεται εκδόθηκε με αίτηση, πρόσκληση ή συναίνεση του αιτητή. Αν διαπιστωθεί ότι ο αιτητής συναίνεσε με οποιοδήποτε τρόπο στην έκδοση της πράξεως,

δεν έχει έννομο συμφέρο. (Πορίσματα Νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας 1929-1959, σελ. 260-261).

Στην παρούσα υπόθεση, πριν από την απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου, το Κτηματολόγιο στις 24 Ιουλίου, 1985, (Κόκκινο 24 στο φάκελο Μ.Α. 224/84) έστειλε στους αιτητές την πιο κάτω επιστολή:- 5

“Αναφέρομαι στην πιο πάνω αίτηση σας με την οποία ζητάτε την παραχώρηση μέρους υφισταμένων αγρακιών και μονοπατιών στο χωριό Τάλα. 10

2. Σχετικά με το πιο πάνω θέμα, έχω οδηγήσει να σας καλέσω να με πληροφορήσετε γραπτώς κατά πόσο μετά την τυχόν έγκριση της παραχώρησης από το Υπουργικό Συμβούλιο αναλαμβάνετε να πληρώσετε στην Κυβέρνηση και το Συμβούλιο Βελτιώσεως Τάλας, το ποσό των ΛΚ13,500.00 ή οποιοδήποτε άλλο ποσό θα καθορίσει το Υπουργικό Συμβούλιο ως αγοραία αξία των ζητούμενων τμημάτων των δημοσίων μονοπατιών και αγρακιών.” 15 20

Οι αιτητές, με επιστολή της ίδιας ημερομηνίας, δεν συγκατατέθηκαν στην πληρωμή για την κατάργηση των μονοπατιών. Αναφορικά με τα αγράκια, η τελευταία παράγραφος της επιστολής τους γράφει:- 25

“...Εν πάση όμως περιπτώσει διά τα αγράκια είμεθα διατεθειμένοι να καταβάλωμεν το ποσόν που θα προκύψει από μίαν αντικειμενική εκτίμησιν, εάν τούτο κριθεί επιβεβλημένον.” 30

Το πιο πάνω απόσπασμα της επιστολής των αιτητών είναι καθαρή συναίνεση για πληρωμή ποσού για τα αγράκια. Ως εκ τούτου οι αιτητές δεν έχουν έννομο συμφέρο να προσβάλουν το μέρος της απόφασης που αναφέρεται στα αγράκια. 35

Οι αιτητές προβάλλουν τους πιο κάτω λόγους για την ακύρωση των όρων πληρωμής στην επίδικη πράξη:-

1. Η απόφαση λήφθηκε με παράβαση του Νόμου και είναι αποτέλεσμα πλάνης για το νόμο, αποτελεί υπέρβαση και/ή κατάχρηση εξουσίας. 40

## 2. Έλλειψη αιτιολογίας.

5 Ο δικηγόρος των αιτητών ισχυρίστηκε ότι στη λήψη της προ-  
οβαλλόμενης απόφασης η Διοίκηση άσκησε εξουσία που δεν  
έχει με το Νόμο. υπερέβηκε εξουσία της, ενήργησε έξω από το  
πλαίσιο της διακριτικής ευγερίας της και περαιτέρω ότι ενήρ-  
γησε για σκοπό ξένο προς το σκοπό του Νόμου.

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

15  
20 “The Court is of the opinion that it cannot be limited in  
deciding whether or not a decision of the Public Service  
Commission has been made in excess or abuse of powers by the  
tests suggested by counsel for Respondent. Though the Court  
will not substitute its own discretion for the discretion of the  
Public Service Commission, when such discretion has been  
properly exercised within its legitimate limits, nevertheless the  
question of whether a decision was made in excess or abuse of  
25 powers is a question within the jurisdiction of this Court under  
Articles 146 and 151 of the Constitution, to be decided on the  
facts of each particular case. The Court, therefore, will hear this  
issue in this case on the merits.”

30 Υπέρβαση και κατάχρηση εξουσίας αναφέρονται ρητά στην  
παράγραφο 1 του Άρθρου 146 του Συντάγματος ως λόγοι ακυ-  
ρώσεως. Η κατάχρηση εξουσίας είναι δημιούργημα της Γαλλικής  
Νομολογίας, στην οποία ονομάζεται “Detournment de Pouvoir”  
35 (“Διαστροφή ή εκτροπή της Εξουσίας”). Κατάχρηση εξουσίας  
υπάρχει όταν η Διοίκηση στην άσκηση δημόσιας διακριτικής  
εξουσίας παραβαίνει το σκοπό του γράμματος και πνεύματος  
του νόμου. Η κρινόμενη διοικητική πράξη πρέπει να είναι κατά  
τα άλλα νόμιμη, αλλά να έχει εκδοθεί για καταχρηστικό λόγο και  
σκοπό, σκοπό κατάδηλα διαφορετικό από εκείνο που ο νομοθέ-  
της θέλησε, έξω δηλαδή από τα τελεολογικά όρια του Νόμου.

40 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. (*Themis Koukoullis and 3 Others and The Republic Service Commission*), 3 R.S.C.C. 134, σελ. 136, 10  
*Renos Kyriakides v. Republic (Ministry of Education and/or Director of Higher and Secondary Education)* (1976) 3 C.L.R. 364, σελ. 376, 379).

Στην υπόθεση *Christodoulos Nissis (No.2) v. Republic (Public Service Commission)* (1967) 3 C.L.R. 671 (Ολομέλειας), 15  
 στη σελ. 675 αναφέρεται:-

“We take the view that abuse or excess of powers is a generic reason enabling a Court exercising revisional jurisdiction, under Article 146, to annul an administrative act or decision, but the existence of abuse of powers, or of excess of powers, of a particular nature has to be established to the satisfaction of the trial Court; and the onus always rests, in each case, on the Applicant.” 20  
 25

Η απόδειξη μπορεί να προέρχεται, είτε από τα στοιχεία της ίδιας της προσβαλλόμενης πράξης, είτε από τα στοιχεία του φακέλου της Διοίκησης, είτε από στοιχεία που παρουσιάζει στο Δικαστήριο ο αιτητής, ο οποίος πρέπει να αναφέρει συγκεκριμένα και ρητά τα στοιχεία που συνιστούν την κατάχρηση εξουσίας. 30

Αναφορικά με τον τρόπο αναζήτησης από το Δικαστήριο του καταχρηστικού σκοπού διατυπώθηκαν δύο βασικές θεωρίες και αντιλήψεις - η υποκειμενική, που ανατρέχει στο κίνητρο του διοικητικού οργάνου και η αντικειμενική, που αρχείται στο αποτέλεσμα της πράξης. Το αντικειμενικό αποτέλεσμα δεν είναι ανάγκη να επέλθει στο χρόνο της έκδοσης της πράξης ή της διοικητικής δίκης, αρκεί το χρόνο της έκδοσης της πράξης να είναι προβλεπτό με βεβαιότητα. (Βλ. Τσάτσου “Η Αίτησις Ακυρώσεως Ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας”, Έκδοση Τρίτη, σελ. 40  
 326-336, Στασινοπούλου “Δίκαιον των Διοικητικών Πράξεων”,

σελ. 354, Οικονόμου “Ο Δικαστικός Έλεγχος της Διακριτικής Εξουσίας”, σελ. 205, και επέκεινα Σπηλιωτοπούλου “Εγχειρίδιον Διοικητικού Δικαίου”, σελ. 424-425).

5                      Στην Κύπρο έγινε χρήση και της υποκειμενικής και της αντικειμενικής θεώρησης. Στην υπόθεση *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, στις σελ. 188-189 ειπώθηκε:-

10

“The relevant powers of the Authority to determine its own establishment have to be exercised with a view to the needs of the Authority regarding the number, nature of posts and schemes of service for such posts, as such, and not with a view

15                      determining who shall be the individual persons to be appointed to such posts. The use of such powers to frustrate the appointment of the particular individual constitutes clearly an abuse of powers, whether one examines it from the subjective point of view of the motive behind it or from the objective

20                      point of view of its results.”

20

Η προσβαλλόμενη πράξη εκδόθηκε με βάση τον περί Ακινήτου Ιδιοκτησίας (Διακατοχή, Εγγραφή και Εκτίμησις) Νόμο, Κεφ. 224, Άρθρο 18 και τον περί Κυβερνητικών Γαιών Νόμο, Κεφ. 221. Το Άρθρο 18 του Κεφ. 224 στο πρωτότυπο

25                      Αγγλικό κείμενο, πριν την κατάργηση και αντικατάστασή του από το Άρθρο 2 του περί Ακινήτου Ιδιοκτησίας (Διακατοχή, Εγγραφή, και Εκτίμησις) (Τροποποιητικού) Νόμου του 1988 (Α.Ο. 74/88), είχε:-

30

“18. The Council of Ministers may grant, lease, exchange or otherwise alienate any Republic property or immovable property vested in the Republic by virtue of the provisions of this Law, other than a public road or the foreshore, for any

35                      purpose and on such terms and conditions as he may deem fit:

35

Provided that the Council of Ministers may exchange or alienate any part of any public road if satisfied that other adequate public road has been provided in the place thereof or that such exchange or alienation will improve such public road:

40

40

Provided also that the Council of Ministers may lease any

part of the foreshore for the purposes of harbours, jetties, piers, wharves, fisheries and any other purpose of public utility subject to such conditions as he may think fit.”

Παράθεσα το πρωτότυπο κείμενο που είναι στα Αγγλικά και διατηρήθηκε σε ισχύ με το Άρθρο 188 του Συντάγματος, γιατί ανεπίσημη Ελληνική μετάφραση νόμου που είναι στα Αγγλικά, ή ανεπίσημη Αγγλική μετάφραση νόμου που είναι στα Ελληνικά, δεν χρησιμοποιείται για την ερμηνεία τους. 5

Στην υπόθεση *Cyprus Cement Company Limited v. Republic (Director of Department of Inland Revenue as Commissioner of Stamp Duty)* (1974) 3 C.L.R. 304, ο Δικαστής κ. Α. Λοΐζου, όπως ήταν τότε, στη σελ. 310 είπε:- 10

“In my view, the unofficial English translation could not be invoked in interpreting a statutory provision. It is a cardinal rule of interpretation that the intention of the legislature must be deduced from the language used, for ‘it is well accepted that the beliefs and assumptions of those who frame Acts of Parliament cannot make the Law’. [*Davies Jenkins & Co. Ltd. v. Davies* [1967] 2 W.L.R. 1139, at 1156 and *I.R.C. v. Dowdall O’ Mahoney & Co.* [1952] A.C. 401]. Also, as pointed out in Maxwell on Interpretation of statutes, 12th ed. p. 28, ‘if there is nothing to modify, alter or qualify the language which the statute contains, it must be construed in the ordinary and natural meaning of the words and sentences’.” 15 20 25

Το Δικαστήριο εξετάζει, ερμηνεύει και εφαρμόζει το Νόμο όπως είναι διατυπωμένος και στη γλώσσα που είναι γραμμένος από το νομοθέτη. 30

Ο δικηγόρος των αιτητών επιχειρηματολόγησε ότι η επικύλαξη του Άρθρου 18, που αναφέρεται στο δημόσιο δρόμο, περιορίζει τους σκοπούς ή τους όρους της αποξένωσης στην παραχώρηση άλλου δρόμου ή στη βελτίωση δημόσιου δρόμου. Αναφέρθηκε στην υπόθεση *kykko Monastery v. Republic* (1982) 3 C.L.R. 1080, στην οποία Δικαστής του Δικαστηρίου τούτου obiter υιοθέτησε στις σελ. 1086-1087 ότι:- 35 40

“(b) The only criteria for the alienation or exchange of public roads and pathways by the government are those

envisaged by the first proviso to s. 18, i.e. the Council of Ministers will proceed to such an exchange or alienation if satisfied-

5 (i) that other adequate public road has been provided in the place thereof, or

(ii) that such exchange or alienation will improve such public road.”

10

Αναφέρθηκε στην κατασκευή δρόμων με βάση την άδεια διαχωρισμού και υπόβαλε ότι το Υπουργικό Συμβούλιο δεν δικαιολογείτο να επιβάλει τον όρο πληρωμής της αγοραίας αξίας τους για την παραχώρηση και ενσωμάτωση δρόμων και μονοπατιών στην ιδιοκτησία των αιτητών. Αναφορικά με τα αργακία αναφέρθηκε στα απογευτευτικά έργα - όρους της άδειας διαχωρισμού. Υπόβαλε τελικά ότι οι όροι πληρωμής συνιστούν υπέρβαση εξουσίας, πράξη κερδοσκοπίας και αποτελούν κατάχρηση εξουσίας.

20

Γίνεται ρητά ή σιωπηρά παραδεκτό ότι τα ποσά που αναφέρονται στον όρο πληρωμής είναι η ορθή αγοραία αξία της γης - των δρόμων και αργακίων, αντίστοιχα.

25

Οι δρόμοι που κατασκευάστηκαν από τους αιτητές, σύμφωνα με τους όρους της άδειας διαχωρισμού, είναι, με βάση νομοθετικές διατάξεις μετά την έκδοση του πιστοποιητικού τελικής έγκρισης, ιδιοκτησία της Δημοκρατίας.

30

Ο όρος “δημόσιος δρόμος” απαντάται στο Κεφ. 96 - ο περί Ρυθμίσεως Οδών και Οικοδομών Νόμος, στο Κεφ. 224 - ο περί Ακινήτου Ιδιοκτησίας (Διακατοχή, Εγγραφή και Εκτίμησις) Νόμος και στο Κεφ. 83 - ο περί Δημοσίων Οδών Νόμος.

35

Η άδεια διαχωρισμού χορηγήθηκε με βάση το Άρθρο 3 του περί Ρυθμίσεως Οδών και Οικοδομών Νόμου. Το Άρθρο 11 του ίδιου Νόμου προνοεί:-

40

“11. Every street constructed by virtue of a permit granted under the provisions of section 3 of this Law shall, as soon as the certificate of approval has been granted, be deemed to be a public street and shall -

(a) if within the limits of a municipal area, come under the control of the municipal corporation concerned and thereafter the expense of repairing and maintaining such street shall be borne by the municipal corporation;

5

(b) in every other case, unless otherwise provided by any Law in force for the time being, come under the control of the Government and the expense of repairing and maintaining such street shall be borne by the Government."

10

Ο περί Χωρίων (Διοικήσεις και Βελτιώσεις) Νόμος, Κεφ. 243, με το Άρθρο 21 επιβάλλει σε Συμβούλιο Βελτιώσεως χωριού το καθήκον να διατηρεί κάθε δρόμο μέσα στα όρια της περιοχής του καθαρό και σε καλή κατάσταση συντήρησης, στο μέτρο των οικονομικών δυνατοτήτων του.

15

Το Άρθρο 11 του Κεφ. 96 σε συσχετισμό με το Άρθρο 21 του Κεφ. 243 δίδουν τον έλεγχο και τη συντήρηση των δημοσίων δρόμων στην περιοχή του Συμβουλίου Βελτιώσεως Τάλας στο Συμβούλιο Βελτιώσεως.

20

Το Υπουργικό Συμβούλιο στην παρούσα υπόθεση αποξένωσε (alienated) τους δρόμους, μονοπάτια και αργάκια, που με τα Άρθρα 2, 8 και 7 του Κεφ. 224 ήταν ιδιοκτησία της Δημοκρατίας. Έλαβε την απόφαση αποξένωσης αφού ικανοποιήθηκαν οι προϋποθέσεις που θέτει ο Νόμος και η σχετική επιφύλαξη του Άρθρου 18. Η αίτηση των αιτητών παρατέφθηκε και εξετάστηκε επισταμένα από τα αρμόδια Κυβερνητικά τμήματα, που υπόβραλαν λεπτομερείς εκθέσεις - (Βλ. ειδικά Φάκελο Μ.Α. 224/84).

25

30

Ανεξάρτητα από τη μη πετυχημένη έκφραση "ενέκρινε την παραχώρηση", στην απόφαση της Διυπουργικής Επιτροπής αργικά και του Υπουργικού Συμβουλίου αργότερα, ανάγνωση του όλου κειμένου της απόφασης δεν αφήνει καμιά αμφιβολία ότι το Υπουργικό Συμβούλιο αποφάσισε όχι grant (παραχώρηση), αλλά αποξένωση (alienation).

35

Το Υπουργικό Συμβούλιο, τηρουμένων των προϋποθέσεων της επιφύλαξης του Άρθρου 18, μπορεί μόνο "να ανταλλάξει ή αποξενώσει δημόσιο δρόμο". Δεν έγινε ανταλλαγή, ούτε μπορούσε να γίνει, γιατί οι δρόμοι που κατασκεύασαν οι αιτητές στην εκτέλεση των όρων της άδειας διαχωρισμού, που εκδόθη-

40



κε με βάση το Άρθρο 3 του Νόμου, Κεφ. 96, είναι, όπως αναφέρεται πιο πάνω, ιδιοκτησία της Δημοκρατίας μετά την έκδοση πιστοποιητικού τελικής έγκρισης.

5 Στην αποξένωση περιλαμβάνεται η μεταβίβαση ιδιοκτησίας σε άλλο πρόσωπο από τον ιδιοκτήτη με πώληση, δηλαδή με πληρωμή τιμήματος.

10 Στη υπόθεση *Lang v. Castle* [1924] S.A.S. R. 255, στις σελ. 263, 264 ειπώθηκε:-

15 “Alienation denotes the act, or series of acts, of alienating, and takes place whenever the owner of land, or of an interest therein, so acts as to divest himself of his interest or some lesser interest, and to vest the same in another person.”

Στο λεξικό “Words and Phrases Legally Defined”, 2η Έκδοση, Τόμος 1: A-C, στη σελ. 66 διαβάζουμε:-

20 “The most usual and universal method of acquiring a title to real estates is that of alienation, conveyance, or purchase in its limited sense: under which may be comprised any method wherein estates are voluntarily resigned by one man, and  
25 accepted by another; whether that be effected by sale, ... or other transmission of property ...

“Alienation implies a transaction by which property is given to another person.”

30 Με την κρινόμενη απόφαση, γη μη αμφισβητούμενης αγοραίας αξίας, που ήταν ιδιοκτησία της Δημοκρατίας, μεταβιβάζεται στους αιτητές και ενσωματώνεται στην ιδιοκτησία τους. Οι αιτητές με την εκτέλεση της απόφασης αυτής γίνονται κύριοι της ακίνητης ιδιοκτησίας της Δημοκρατίας και έχουν το όφελός της.

35 Κανένας λόγος δεν προβλήθηκε και πραγματικά κανένας λόγος δεν υπάρχει που να δικαιολογεί τη μη πληρωμή της αγοραίας αξίας. Το αντίθετο θα ήταν προσβλητό και δεν θα ήταν προς το δημόσιο συμφέρο.

40 Το Υπουργικό Συμβούλιο ενήργησε χωρίς υπέρβαση εξουσίας, στα πλαίσια του Νόμου, για το σκοπό που ο νομοθέτης

έθεσε. Η προσβαλλόμενη πράξη δεν πάσχει, ούτε από υπέρβαση, ούτε από κατάχρηση εξουσίας.

Ζητείται ακύρωση της επίδικης πράξης και για έλλειψη αιτιολογίας.

5

Είναι γεγονός ότι στο κείμενο της επιστολής με την οποία κοινοποιήθηκε η απόφαση και στο κείμενο της ίδιας της απόφασης δεν υπάρχει επαρκής αιτιολογία. Η επιστολή δεν αποτελεί τη διοικητική απόφαση και δεν κρίνεται η αιτιολογία από το κείμενο της επιστολής.

10

Κάθε διοικητική πράξη - απόφαση πρέπει να είναι αιτιολογημένη, μεταξύ άλλων λόγων, για να μπορεί να είναι ευχερής ο δικαστικός έλεγχος. Η αιτιολογία δεν είναι ανάγκη να παρατίθεται στο κείμενο της απόφασης. Είναι αρκετό εάν η αιτιολογία ευρίσκεται στους επίσημους φακέλους που αναφέρονται στην υπόθεση. (Βλ., μεταξύ άλλων, *Leontios Papaleontiou v. Republic (Council of Ministers and Another)* (1967) 3 C.L.R. 624, *Costas Christodoulou v. Republic (Commander of Police)* (1968) 3 C.L.R. 603, *Demetrakis Pantelides and Others (No.1) v. Republic (Council of Ministers)* (1974) 3 C.L.R. 203, σελ. 211, *Ionides and Another v. Republic* (1982) 3 C.L.R. 1136, σελ. 1149-1150, *Estellita Nicolas v. Κυπριακής Δημοκρατίας, μέσω 1. Υπουργείου Εσωτερικών, 2. Λειτουργού Μεταναστεύσεως*, (1989) 3 Α.Α.Δ. 228).

15

20

25

Οι διοικητικοί φάκελοι, που είναι τεκμήρια ενώπιον του Δικαστηρίου, περιέχουν εκθέσεις των Κυβερνητικών τμημάτων, με βάση τις οποίες εκδόθηκε η επίδικη απόφαση. Υπάρχει επαρκής, σαφής και πλήρης αιτιολογία. Ο λόγος αυτός δεν ευσταθεί.

30

Για όλα τα πιο πάνω η προσφυγή αποτυγχάνει και απορρίπτεται. Η προσβαλλόμενη πράξη επικυρώνεται.

35

Καμιά διαταγή για έξοδα.

*Η προσφυγή απορρίπτεται  
χωρίς έξοδα.*