

27 Μαρτίου, 1989

[ΠΙΚΗΣ, Δ/στής]

ΑΝΑΦΟΡΙΚΑ ΜΕ ΤΟ ΑΡΘΡΟ 146 ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ

ΣΤΕΦΗ ΠΑΠΑΜΙΧΑΗΛ ΚΑΙ ΑΛΛΗ,

Αιτήτριες,

v.

ΔΗΜΟΥ ΠΑΦΟΥ,

Καθ' ου η αίτηση.

(Υπόθεση Αρ. 48/87).

-
- 5 *Γενικές Αρχές Διοικητικού Δικαίου — Διοικητική Πράξη — Κύρος — Νομικό καθεστώς βάσει του οποίου κρίνεται — Είναι αυτό που ισχύει κατά το χρόνο της εκδόσεώς της, εκτός εάν υπήρξε αδικαιολόγητη καθυστέρηση στην λήψη της απόφασης — Εφόσον το άρθρο 29 του Συντάγματος επιβάλλει την άσκηση των αρμοδιοτήτων μέσα σε τακτή προθεσμία, εξυπακούεται ότι η απόφαση διέπεται από το νομικό καθεστώς, που ισχύει μέσα στην εν λόγω προθεσμία.*
- 10 *Καλή πίστη — Είναι βασικό χέγγυ της χρηστής διοίκησης και απαραίτητο μέτρο για την προστασία των δικαιωμάτων του διοικουμένου.*
- 15 *Στην υπόθεση αυτή οι αιτητές είχαν υποβάλει αίτηση στον Δήμο Πάφου για έκδοση άδειας οικοδομής.*
- 20 *Ο Δήμος ζήτησε ορισμένες τροποποιήσεις στα σχέδια, ώστε αυτά να συνάδουν με τους οικοδομικούς κανονισμούς. Οι αιτητές συνεμορφώθησαν. Ο Δημοτικός Μηχανικός πληροφόρησε τους αιτητές ότι η αίτηση ήταν σύμφωνη με τους κανονισμούς, ότι το μόνο που απέμενε ήταν η έκδοση τίτλου για μια δημόσια ατραπό και ότι για το τελευταίο αυτό θέμα θα ανέλαμβανε ο ίδιος να το προωθήσει.*
- 25 *Χρόνια αργότερα οι οικοδομικοί κανονισμοί τροποποιήθηκαν. Έξι χρόνια μετά την υποβολή της αίτησης ο Δήμος Πάφου απέρριψε την αίτηση, γιατί δεν ήταν σύμφωνη τόσο με τους παλαιούς όσο*

και με τους νέους κανονισμούς.

Οι Νομικές Αρχές, που εφάρμοσε το Δικαστήριο, ακυρώνοντας την επίδικη απόφαση, φαίνονται στα πιο πάνω περιληπτικά σημειώματα.

5

Η επίδικη απόφαση ακυρώνεται χωρίς διαταγή για έξοδα.

Αναφερόμενες υποθέσεις:

10

Lemi and Others v. District Administration Nicosia (1986) 3 C.L.R. 2226,

Christoforou and Others v. Municipal Committee of Ayios Dhometios (1987) 3 C.L.R. 1464, 15

Stamatiou v. Municipal Committee of Eylenja and Another (1987) 3 C.L.R. 1470,

20

Droushiotis v. C.B.C. (1984) 3 C.L.R. 546,

Μακρίδης ν. Δήμου Πόλης Χρυσοχούς και Άλλων (1989) 3 Α.Α.Δ. 502,

25

Papadopoulou v. The Republic (1984) 3 C.L.R. 332.

Προσφυγή.

Προσφυγή εναντίον της απόφασης του Δήμου Πάφου με την οποία απέρριψε την αίτηση των αιτητριών για την έκδοση άδειας για την οικοδόμηση πολυκατοικίας στην Πάφο. 30

Μ. Κλεόπας, για τις Αιτήτριες.

35

Κ. Χρυσοστομίδης και Α. Ταλιαδώρος, για τον Καθ' ου η αίτηση.

ΠΙΚΗΣ, Δ: Ανάγνωσε την ακόλουθη απόφαση. Μετά από παρέλευση έξι και πλέον χρόνων ο Δήμος Πάφου απέρριψε την αίτηση των αιτητριών (ιδιοκτητών) για την έκδοση άδειας για την οικοδόμηση πολυκατοικίας στην Πάφο. Οι ιδιοκτήτριες ισχυρίζονται ότι η άρνηση συγκρούεται με προηγούμενες δεσμεύσεις ή διαβεβαιώσεις του Δήμου ότι τα αρχιτεκτονικά σχέδια ήταν σύμφωνα με τους ισχύοντες πολεοδομικούς κανονισμούς. Η ασυνέπεια 45

στη συμπεριφορά του Δήμου συνιστά, κατά την εισήγηση των αιτητριών, αφενός κατάχρηση εξουσίας και αφετέρου οδηγεί σε κατάφωρη αδικία επειδή έχουν στο μεταξύ τροποποιηθεί οι πολεοδομικοί κανονισμοί σε βαθμό που να καθίσταται ολοσχερώς ανέφικτη η έγκριση των σχεδίων που είχαν υποβληθεί. Οι νέοι κανονισμοί έχουν επιφέρει ριζικές αλλαγές στο πολεοδομικό σχέδιο της περιοχής. Η διακρίβωση του βάσιμου της μομφής που προσάπτεται εναντίον της αρμόδιας διοικητικής Αρχής επιβάλλει την εξιστόρηση των γεγονότων της υπόθεσης με κάποια λεπτομέρεια.

Η αίτηση για άδεια οικοδομής υποβλήθηκε στις 9/4/80 (Αρ. Αιτ. 139/80). Κατόπιν υποδείξεων του Δήμου τα αρχικά σχέδια τροποποιήθηκαν σε ορισμένους τομείς προς συμμόρφωση με τους υφιστάμενους οικοδομικούς κανονισμούς. Προκύπτει ότι είναι η τακτική του Δήμου να προβαίνει σε υποδείξεις για την τροποποίηση των αρχιτεκτονικών σχεδίων στα σημεία που δε συνάδουν με τους ισχύοντες οικοδομικούς κανονισμούς. Μετά τις τροποποιήσεις ο Δημοτικός Μηχανικός πληροφόρησε τις αιτήτριες ότι τα νέα σχέδια βρίσκονταν σε πλήρη τάξη. Συγκεκριμένα, με επιστολή του ημερομηνίας 4/10/88 ο Δημοτικός Μηχανικός πληροφόρησε τις αιτήτριες ότι,

"... η μελέτη ταύτης και των νέων αρχιτεκτονικών σχεδίων έχει συμπληρωθεί, είναι δε ασύμφωνος με τον Περί Οδών και Οικοδομών Νόμον και των σχετικών Κανονισμών, η άδεια οικοδομής όμως είναι αδύνατον να εκδοθεί καθ' ότι δεν έχετε υποβάλει εισέτι τον τίτλον ιδιοκτησίας της δημόσιας ατραπού, συμφώνως της αποφάσεως του Υπουργικού Συμβουλίου."

Το Υπουργικό Συμβούλιο είχε αποφασίσει τη μετακίνηση παρακείμενης ατραπού, προφανώς κατόπιν αιτήσεως αριθμού ιδιοκτητών των οποίων η περιουσία συνόρευε με την ατραπό. Ο νέος τίτλος θα διελάμβανε τις αλλαγές στα σύνορα της περιουσίας τις οποίες είχε επιφέρει η απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου. Η θέση του Δήμου ότι τα σχέδια που είχαν υποβληθεί πληρούσαν όλες τις προϋποθέσεις των Οικοδομικών Κανονισμών, είχε επαναληφθεί και σε μεταγενέστερη επιστολή του Δήμου που στάλθηκε στις 1/12/80. Εκτός από τη βεβαίωση ότι τα σχέδια βρίσκο-

νταν σε απόλυτη τάξη, με τη νέα επιστολή ζητήθηκε από τις αιτήτριες να καταβάλουν ποσό £400.- προκαταβολή για την κατασκευή των πεζοδρομίων. Η απαίτηση για την καταβολή των αναγκαίων τελών για την κατασκευή πεζοδρομίων, αφεαυτής συνιστά πράξη επακόλουθη της έγκρισης των σχεδίων. Το ποσό καταβλήθηκε και οι αιτήτριες λογικά ανέμεναν την έκδοση της άδειας οικοδομής. 5

Για την έκδοση του νέου τίτλου τους βεβαίωσε ο Δημοτικός Μηχανικός ότι θα μεριμνούσε ο ίδιος. Στη μαρτυρία του ενώπιόν μου ο κ. Παπαμιχαήλ, σύζυγος της πρώτης προσφεύγουσας, κατάθεσε ότι συμφώνησε να αφήσει το θέμα στο Δημοτικό Μηχανικό κατόπιν εισηγήσεως του τελευταίου ότι θα το διευθετούσε χωρίς δυσκολία, πληροφορώντας τον ότι ένας από τους ανώτερους λειτουργούς του Κτηματολογίου ήταν συγγενικό του πρόσωπο. Αντεξεταζόμενος επί του ιδίου θέματος, στην προφορική κατάθεσή του ενώπιόν μου, ο Δημοτικός Μηχανικός δεν απέκλεισε το ενδεχόμενο να είχε αναλάβει αυτή την ευθύνη, λέγοντας σε απάντηση σχετικής ερώτησης "Δε θυμάμαι". 10
15
20

Δέχομαι ότι με εισήγηση του Δημοτικού Μηχανικού το θέμα της έκδοσης νέου τίτλου είχε αφεθεί να διευθετηθεί από τον ίδιο. Για το λόγο αυτό οι αιτήτριες δεν έκαμαν προσωπικά κανένα διάβημα για την απόκτηση του σχετικού τίτλου. Η απόκτηση νέου τίτλου ήταν στην ουσία θέμα τυπικό, δευτερεύουσας σημασίας για την έκδοση της άδειας. Αυτό ήταν το υπόβαθρο γεγονότων που οδήγησε τις αιτήτριες εύλογα να αναμένουν από το Γενάρη του 1981 την έκδοση της άδειας οικοδομής. Η προσδοκία αυτή ήταν λογική και βάσιμη, έχοντας υπόψη τις γνωστοποιήσεις της Δημοτικής Αρχής. 25
30

Παρά τις διαβεβαιώσεις αυτές η άδεια οικοδομής δεν εκδόθηκε. Το γεγονός ανησύχησε τις αιτήτριες. Από της 15/4/83 απηύθυναν σειρά επιστολών στο Δήμο Πάφου ζητώντας την επίσπευση της έκδοσης της άδειας οικοδομής. Στο μεταξύ, στις 29/9/83, θεσπίστηκαν νέοι πολεοδομικοί κανονισμοί που εκδόθηκαν με την ΚΔΠ 311/83. Όπως έχει αναφερθεί στο εισαγωγικό μέρος της απόφασης οι νέοι κανονισμοί επέφεραν ριζικές αλλαγές στους Οικοδομικούς Κανονισμούς και τα πολεοδομικά σχέδια της περιοχής που καθιστούσαν την έγκριση των σχεδίων που 35
40

υποβλήθηκαν αδύνατη. Πέρασαν άλλα τρία χρόνια προ-
τού ο Δήμος Πάφου απορρίψει την αίτηση για άδεια οικο-
δομής. Βάσει της απόφασης αυτής τα σχέδια των αιτη-
τριών κρίθηκαν ασύμφωνα τόσο με τους νέους όσο και με
5 τους Κανονισμούς που ίσχυαν κατά το χρόνο υποβολής
της αίτησης. Οι παρεκκλίσεις από τους παλιούς Κανονι-
σμούς εξειδικεύονται ως εξής:

10 (α) Παραβίαση του συντελεστή δομήσεως: Ενώ ο συ-
ντελεστής που προβλεπόταν από τους Κανονισμούς
ήταν 160 τα σχέδια ήταν βασισμένα πάνω σε συντελε-
στή 167.

15 (β) Παραβίαση του προβλεπόμενου ύψους της οικο-
δομής: Το ύψος της οικοδομής σύμφωνα με τα σχέδια
ήταν 52 πόδια ενώ εκείνο που προβλεπόταν ήταν 47
πόδια.

20 (γ) Παραβίαση των Κανονισμών αναφορικά με τον
αριθμό ορόφων: Προφανώς η οικοδομή διαιρείτο σε
δύο τμήματα. Μέρος του ενός τμήματος εισχωρούσε
στο άλλο ώστε να δημιουργείται η εντύπωση ότι επρό-
κειτο περί εξαόροφης και όχι τετραόροφης οικοδομής.

25 Όπως είναι φανερόν οι θέσεις του Δήμου το 1986 ανα-
φορικά με τον εναρμονισμό των σχεδίων με τους τότε
ισχύοντες Οικοδομικούς Κανονισμούς, είναι εκ διαμέ-
τρου αντίθετες με τις θέσεις που υιοθετήθηκαν και γνω-
στοποιήθηκαν στις αιτήτριες σε δύο διαδοχικές περιπτώ-
30 σεις το 1980. Κληθείς στην κατάθεσή του να σχολιάσει τη
διάσταση αυτή στις θέσεις του Δήμου, ο Δημοτικός Μηχα-
νικός διέτύπωσε την άποψη ότι αυτή οφειλόταν στην αρχι-
κά εσφαλμένη αξιολόγηση των αρχιτεκτονικών σχεδίων
την οποία απέδωσε στη δική του απειρία. Όποια κι' αν
35 είναι η σωστή θέση αναφορικά με τα σχέδια των αιτη-
τριών, γεγονός παραμένει ότι λόγω των βεβαιώσεων του
Δήμου ότι τα σχέδια που υποβλήθηκαν βρισκόνταν σε
πλήρη τάξη, οι αιτήτριες έχασαν την ευκαιρία να τα τρο-
ποποιήσουν - αν τούτο ήταν αναγκαίο - για την προσαρ-
40 μογή τους με τους τότε ισχύοντες κανονισμούς. Έστω και
αν γίνει δεκτό, που δεν το αποφασίζω, ότι οι τελικές δια-
πιστώσεις του Δήμου αναφορικά με τα αρχιτεκτονικά σχέ-
δια που υποβλήθηκαν είναι ορθές, το γεγονός παραμένει

ότι ο Δήμος, κατά παράβαση κάθε κανόνα χρηστής διοίκησης,

(α) παρέλειψε να εκπληρώσει τις υποχρεώσεις του προς το διοικούμενο και να αποφασίσει το θέμα μέσα σε εύλογο χρόνο, 5

(β) πήρε απόφαση αντίθετη προς τις ρητές διαβεβαιώσεις που δόθηκαν στο διοικούμενο, και

10

(γ) παρέλειψε να διασκεδάσει τις εσφαλμένες εντυπώσεις που έδωσε στο διοικούμενο αναφορικά με τα δικαιώματα και τα συμφέροντά του.

Ο σχετικός κανόνας του διοικητικού δικαίου ορίζει ότι οι αποφάσεις της Διοίκησης διέπονται από το νομικό καθεστώς που ισχύει κατά το χρόνο λήψεώς τους· υπό τον όρο ότι δεν υπάρχει αδικαιολόγητη καθυστέρηση στη λήψη της απόφασης. Στην Κύπρο η Διοίκηση δεσμεύεται από τις ρητές διατάξεις του άρθρου 29 να αποφασίζει τα αιτήματα των διοικουμένων μέσα σε 30 μέρες. Δεδομένου ότι το άρθρο 29 επιβάλλει την άσκηση των αρμοδιοτήτων της Διοίκησης μέσα σε τακτή προθεσμία, εξυπακούεται ότι οι αποφάσεις της διέπονται από το νομικό καθεστώς που ισχύει μέσα στα χρονικά πλαίσια που καθορίζει το Σύνταγμα. Είχα την ευκαιρία να πραγματευθώ το θέμα σε σειρά αποφάσεων. (Βλ. μεταξύ άλλων *Lemi and Others v. District Administration N'sia* (1986) 3 C.L.R. 2226, *Christophorou and Others v. Municipal Committee of Ayios Dhometios* (1987) 3 C.L.R. 1464, και *Stamatiou v. Municipal Committee of Eylenja and Another* (1987) 3 C.L.R. 1470). 15 20 25 30

Άλλος κανόνας της χρηστής διοίκησης δεσμεύει τη Διοίκηση να συναλλάσσεται με τους διοικούμενους με καλή πίστη. Η καλή πίστη είναι βασικό εχέγγυο της χρηστής διοίκησης και απαραίτητο μέτρο για την προστασία των δικαιωμάτων του διοικουμένου. (Βλ. *Droushiotis v. C.B.C.* (1984) 3 C.L.R. 546, *Μακρίδης ν. Δήμου Πόλης Χρυσοχούς και Άλλων* (1989) 3 Α.Α.Δ. 502), *Papadopoulos v. Republic* (1984) 3 C.L.R. 332, και Δακτόγλου, "Διοικητικό Δίκαιο Α", 1977, σ.106). 35 40

5 Στην προκείμενη περίπτωση διαφαίνεται ότι ήταν η πρακτική του Δήμου να επισημαίνει έγγκαιρα σε αιτητές για την έκδοση άδειας οικοδομής ασυμφωνία μεταξύ των σχεδίων που υποβάλλονται και των πολεοδομικών Κανονισμών. Πράγματι έγιναν τέτοιες υποδείξεις από το Δήμο στις αιτήσεις για την τροποποίηση των αρχιτεκτονικών σχεδίων με τις οποίες συμμορφώθηκαν. Μετά τη γνωστοποίηση των αποτελεσμάτων της εξέτασης της αίτησης, ο 10 Δήμος δεσμεύετο από το περιεχόμενο (διαπιστώσεις) της κοινοποίησής τους. Σε περίπτωση διαφοροποίησης της θέσης αυτής, ελάχιστη υποχρέωση της Διοίκησης ήταν να γνωστοποιήσει τη μεταβολή αυτή, τους λόγους της μεταβολής, και να δώσει την ευκαιρία στις αιτήσεις να συμμορφωθούν με τις οποιεσδήποτε τυχόν υποδείξεις. Η προσαγωγή του τροποποιημένου τίτλου ήταν θέμα τυπικό του 15 οποίου την ευθύνη ανέλαβε ο Δημοτικός Μηχανικός. Οποιαδήποτε παράλειψή του δε μπορεί να επενεργήσει δυσμενώς για τα δικαιώματα και συμφέροντα των αιτητριών.

20 Η τελική άρνηση της Διοίκησης μετά από παρέλευση 6½ χρόνων, παρά τα προηγηθέντα και χωρίς να παρασχεθεί οποιαδήποτε δυνατότητα στο διοικούμενο να εναρμονίσει τα υποβληθέντα σχέδια με τους Κανονισμούς που 25 ίσχυαν το 1980, δε μπορεί παρά να χαρακτηριστεί ως πράξη κακής πίστης και, κατ' επέκταση, κατάργηση εξουσίας.

30 Η απόφαση κηρύσσεται άκυρη στο σύνολό της βάσει του άρθρου 146.4 (β) του Συντάγματος. Δεν εκδίδεται διαταγή για τα έξοδα.

Η επίδικη απόφαση ακυρώνεται χωρίς έξοδα.