

29 Μαΐου, 1990

[Α.Ν. ΛΟΪΖΟΥ, Π. ΜΑΛΑΧΤΟΣ, ΣΤΥΛΙΑΝΙΔΗΣ,
ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΣ, ΧΡΥΣΟΣΤΟΜΗΣ, ΝΙΚΗΤΑΣ,
ΑΡΤΕΜΙΔΗΣ. Δ/στές]

ΕΛΠΙΔΑ ΚΡΟΚΙΔΟΥ ΚΑΙ ΑΛΛΟΙ,

Αιτητές,

v.

ΚΥΠΡΙΑΚΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ, ΜΕΣΩ
1. ΕΠΑΡΧΟΥ ΠΑΦΟΥ,
2. ΥΠΟΥΡΓΙΚΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ,

Καθ' ων η αίτηση.

(Υποθεση Αρ. 741/89).

Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο — Αίτηση αναστολής εκτελέσεως της επίδικης πράξης — Προϋποθέσεις εκδόσεως διατάγματος — Ανεπανόρθωτη ζημία και έκδηλη παρανομία — Ερμηνεία του όρου έκδηλη παρανομία — Δε στοιχειοθετήθηκε στην κριθείσα περίπτωση προβολής πολεοδομικών ζωνών.

5

Οδοί και Οικοδομές — Πολεοδομικές ζώνες — Η γνωστοποίηση του Άρθρου 14(1) του Κεφ. 96 — Φύση και περιεχόμενο — Περιστάσεις νομιμότητας της γνωστοποίησης, εκ πρώτης όψεως, στην κριθείσα περίπτωση.

10

Οι αιτητές προσέβαλαν την επιβολή πολεοδομικών ζωνών και περιορισμών στις περιοχές όπου διέθεταν ακίνητα και παράλληλα επεδίωξαν την αναστολή εκτελέσεως της προσβαλλόμενης πράξεως, χωρίς εκδικάσεως της προσφυγής, με την κριθείσα αίτηση.

15

Η Ολομέλεια του Ανωτάτου Δικαστηρίου, απορρίπτοντας την αίτηση, αποφάσισε ότι:

20

1. Η ζημία που θα προκληθεί στους αιτητές είναι, ομολογουμένως, καθαρά χρηματικού χαρακτήρα. Και η πλήρης επανόρθωση της από τη Δημοκρατία είναι απόλυτα εφικτή.

Και στην περίπτωση που η βλάβη του προσφεύγοντος είναι δυνατό να αποκατασταθεί στο ακέραιο, η χορήγηση προσωρινού διατάγματος είναι επιβεβλημένη αν η διοικητική πράξη είναι έκδηλα παράνομη.

5

Αναφορικά με τη σημασία της φράσης “προφανής παρανομία”, το εννοιολογικό της πλαίσιο προσδιόρισε η νομολογία. Η πρώτη διαπίστωση είναι ότι υποδηλώνει τις περιπτώσεις που η παραβίαση είναι οφθαλμοφανής χωρίς να χρειάζεται διερεύνηση αντιφατικών γεγονότων.

10

Η έκδηλη παρανομία είναι έννοια που προκύπτει από την αντιδιαστολή της προς την παρανομία.

2. Η δημοσίευση που αφορά στον καθορισμό ζωνών προβλέπεται από τις διατάξεις του νόμου. Το Άρθρο 14(1) του Κεφ. 96.

15

Σύμφωνα με την απόφαση *Charalambides and Others* η γνωστοποίηση κάτω από το Άρθρο 14(1) είναι διοικητική πράξη γενικού περιεχομένου ή γενικής εφαρμογής ως και συσσώρευση πολλών ατομικών πράξεων που μπορούν να αμφισβητηθούν με αίτηση ακυρώσεως.

20

Δεν θα κριθεί το επίδικο θέμα στην ουσία του. Δεν είναι άλλωστε επιτρεπτό σ’ αυτό το προκαταρκτικό στάδιο. Ωστόσο υπό το πρίσμα των ανωτέρω δεδομένων και παρατηρήσεων το Δικαστήριο κατέληξε στο συμπέρασμα ότι ο ισχυρισμός για έκδηλη παρανομία παρέμεινε αναπόδεικτος και επομένως είναι απορριπτός ως αβάσιμος.

25

Η ενδιάμεση αίτηση απορρίπτεται χωρίς έξοδα.

30

Αναφερόμενες υποθέσεις:

Procopiou and Others v. Republic (1979) 3 C.L.R. 686,

35

Sotocleous v. Republic (1971) 3 C.L.R. 345,

Soteriou v. Republic (1981) 3 C.L.R. 70,

40

Pagkiprios Organosis Ellinon Didaskalon Limassol Branch and Others v. Registrar of Trade Unions (1982) 3 C.L.R. 177,

Karram v. Republic (1983) 3(A) C.L.R. 129,

Charalambides and Others v. Republic (1984) 3(B) C.L.R. 1516,

Frangos, Sub-Inspector v. Minister of Interior and Others (1982) 3 C.L.R. 53,

5

Moyo and Another v. Republic (1988) 3(B) C.L.R. 1203.

Ενδιάμεση Αίτηση.

10 Ενδιάμεση αίτηση για έκδοση διατάγματος αναστολής της εφαρμογής της απόφασης με την οποία καθορίστηκαν από τους καθ' ων η αίτηση οικοδομικές ζώνες σε επτά κοινότητες της Επαρχίας Πάφου.

15 *A. Παντελίδης, για τους Αιτητές.*

N. Χαραλάμπους, Ανώτερος Δικηγόρος της Δημοκρατίας, για τους Καθ' ων η αίτηση.

20

Cur. adv. vult.

A. Ν. ΛΟΪΖΟΥ, Π.: Την απόφαση του δικαστηρίου θα εκδώσει ο δικαστής κ. Σόλων Νικήτας.

25

ΝΙΚΗΤΑΣ, Δ.: Στην παρούσα περίπτωση ομοδικούν 41 αιτητές. Στις 11/8/89 δημοσιεύθηκε στην Επίσημη Εφημερίδα η Κ.Δ.Π. 188/89 με την οποία ο Έπαρχος Πάφου, έχοντας την έγκριση του Υπουργικού Συμβουλίου, καθόρισε οικοδομικές ζώνες σε 7 κοινότητες της επαρχίας αυτής. Το σχέδιο έθεσε

30

όρους και περιορισμούς αναφορικά με την ανέγερση οικοδομών προσδιορίζοντας το ύψος ως και το συντελεστή δόμησής τους. Συγχρόνως ρύθμισε και άλλα συναφή θέματα.

35

Οι αιτητές, που η ιδιοκτησία τους βρίσκεται στις περιοχές που εκτείνονται οι ζώνες, προβάλλουν κοινούς λόγους ακύρωσης της πράξης ερειδόμενους πάνω στην αυτή νομική και πραγματική βάση. Θα μπορούσε να λεχθεί εδώ ότι εκκρεμούν και πολλές άλλες προσφυγές που επίσης αμφισβητούν την επιβολή ζωνών και που βασίζονται κατά το μάλλον ή ήττον στην ίδια ιστορική και νομική

40

αίτια Γι' αυτό διατάχθηκε η συνεκδίκασή τους.

Παράλληλα με την προσφυγή οι αιτητές σ' αυτή την υπόθεση κατέθεσαν το υπό κρίση δικονομικό διάβημα ζητώντας αναστολή εφαρμογής της πράξης μέχρι την περάτωση της δίκης. Ένας

από τους λόγους που επικαλούνται οι αιτητές είναι ότι θα υποστούν ανεπανόρθωτη ζημία εκτός αν τύχουν άμεσης προστασίας. Ο ισχυρισμός αυτός υποστηρίχθηκε με δύο ένορκες δηλώσεις. Ωστόσο στο στάδιο της προφορικής συζήτησης ο κ. Παντελίδης, που τους εκπροσωπεί, δεν επέμεινε. Στην πραγματικότητα 5
εγκατέλειψε το λόγο αυτό. Ορθά, πιστεύουμε, επειδή η ζημία που θα προκληθεί στους αιτητές είναι, ομολογουμένως, καθαρά 10
χρηματικού χαρακτήρα. Και η πλήρης επανόρθωση της από τη Δημοκρατία είναι απόλυτα εφικτή. *Procopiou and Others v. Republic* (1979) 3 C.L.R. 686. Βλέπε επίσης την πραγματεία του 10
B. Σκουρή "Η Δικαστική Αναστολή Εκτελέσεως των Διοικητικών Πράξεων" 2η έκδοση (1986) παραγ. 48 σελ. 53.

Στο σημείο αυτό έχει θέση μια σημαντική παρατήρηση. Και στην περίπτωση που η βλάβη του προσφεύγοντος είναι δυνατό 15
να αποκατασταθεί στο ακέραιο η χορήγηση προσωρινού διατάγματος είναι επιβεβλημένη αν η διοικητική πράξη είναι έκδηλα παράνομη. *Sofocleous v. Republic* (1971) 3 C.L.R. 345, 351, *Soteriou v. Republic* (1981) 3 C.L.R. 70 και *Pagkiprios Organosis Ellinon Didaskalon Limassol Branch and Others v. Registrar of Trade Unions* (1982) 3 C.L.R. 177. 20

Είναι ακριβώς αυτό το λόγο που επικαλούνται οι αιτητές ως δικαιολογητική αιτία για την αναστολή εκτελέσεως. Και εννοούμε την προφανή παρανομία της πράξης. Αφετηρία της εισήγησης 25
είναι η σκέψη ότι η δημοσίευση της πράξης αποτελεί συστατικό της όρο που χωρίς αυτόν είναι νομικά ανύπαρκτη. Η επίδικη πράξη δεν έχει αμιγή χαρακτήρα. Συνυπάρχει σ' αυτή η νομοθετική και η διοικητική αρμοδιότητα. Το κανονιστικό της μέρος θεσμοθετεί με γενικά και απρόσωπα κριτήρια περιορισμούς 30
που επηρεάζουν τα κτήματα, ρυθμίζει με άλλα λόγια, μια γενική και απρόσωπη κατάσταση. Ενώ το δεύτερο μέρος, που αφορά τα συγκεκριμένα τεμάχια γης, αποτελεί άθροισμα ατομικών περιπτώσεων που είναι προσβλητές με αίτηση ακυρώσεως. Για τον 35
καθορισμό του περιεχομένου τέτοιων πράξεων ως και την σύμπλεξη των δύο αυτών αρμοδιοτήτων ο συνήγορος μας παρέπεμψε σε αριθμό αποφάσεων του Συμβουλίου Επικρατείας.

Υπ' αυτό το πρίσμα, συνεχίζει η εισήγηση, η δημοσίευση που έγινε στην Επίσημη Εφημερίδα είναι πλημμελής και ελαττωματική 40
σε βαθμό που καθιστά την πράξη κατάδηλα παράνομη. Επειδή κατ' ουσίαν περιέχει μόνο τις διατάξεις κανονιστικού χαρακτήρα. Αλλά δεν έχουν δημοσιευθεί σχέδια για να μπορεί να λάβει πλήρη γνώση ο κάθε επηρεαζόμενος. Η ένδειξη για την

5 ύπαρξη σχεδίων, που παρέχεται στην πρώτη στήλη του Πίνακα Α, δεν αρκεί, εφόσον δεν αναφέρεται ποίος τα εκπόνησε ή υπέγραψε ούτε πού βρίσκονται τα αυθεντικά αντίτυπα για επιθεώρηση. Δεδομένου μάλιστα ότι η διοίκηση παρέλειψε να προβεί σε ατομική κοινοποίηση έτσι ώστε ο κάθε ιδιοκτήτης να γνωρίζει επακριβώς σε ποία ζώνη εντάχθηκε το κτήμα του.

10 Η δημοσίευση στο προκείμενο, συμπλήρωσε ο συνήγορος, απαιτείται από το άρθρ. 14(1) του περί Ρυθμίσεως Οδών και Οικοδομών Νόμου, Κεφ. 96. Άρα αποτελεί συστατικό στοιχείο έκδοσης της πράξης που άπτεται του κύρους της.

15 Το αίτημα για προσωρινή αναστολή αντέκρουσε ο κ. Χαραλάμπους τόσο στη νομική όσο και πραγματική του διάσταση. Πρώτα υπέμνησε τον κίνδυνο που ελλοχεύει στο προκριματικό αυτό στάδιο να υπεισέλθει το δικαστήριο στην ουσία της διαφοράς και να εκφέρει επί του θέματος την τελική του κρίση. Το πρόβλημα απασχόλησε το δικαστήριο από παλιά στη *Sofocleous* ανωτέρω (σελ. 352 και 353) που μας παρέθεσε ο συνήγορος. Σύμφωνα με το 20 σκεπτικό της παρότι η προφανής παρανομία αποτελεί λόγο άμεσης αναστολής της εκτελέσεως η προσέγγιση γίνεται με περίσκεψη.

25 Γιατί αλλιώςτικά η εκδίκαση της ουσίας της διαφοράς θα καταντούσε μάταιη προσπάθεια. Παρατηρούμε ότι το ίδιο πνεύμα διέπει και τις μεταγενέστερες αποφάσεις. Ένα παράδειγμα είναι η *Karram v. Republic* (1983) 3 C.L.R. 129, 203.

30 Στις απόψεις των αιτητών έχει αντιπαρατεθεί ότι ο τρόπος δημοσίευσης συνάδει με το άρθρ. 14(1) του νόμου και η δημοσιότητα είναι πλήρης. Ο κ. Χαραλάμπους υπέβαλε ότι η απόφαση του Συμβουλίου Επικρατείας 911/79 διαφοροποιείται επειδή ήταν παραδεκτό ότι δεν υπήρχε δημοσίευση κατά παράβαση διάταξης του Ελληνικού Συντάγματος που απαιτεί δημοσιότητα της πράξης που ήταν αντικείμενο της απόφασης. Εντάσει περιπτώσει, συνέχισε, αν ακόμη ο τρόπος δημοσίευσης ήθελε κριθεί 35 ανεπαρκής η εγκυρότητα της πράξεως, όπως δείχνει η έρευνα της νομολογίας στο πεδίο αυτό, μένει άθικτη.

40 Αναφορικά με τη φύση της επίδικης πράξης ο δικηγόρος των καθών υποστήριξε, επικαλούμενος την απόφαση *Charalambides and Others v. Republic* (1984) 3 C.L.R. 15 16, ότι είναι προσβλητή κάτω από το άρθρ. 146(1) του Συντάγματος. Και τούτο ανεξάρτητα από το γεγονός ότι είναι δημοσιευμένη στο τμήμα της Επίσημης Εφημερίδας που καταχωρίζονται μόνιμα οι πράξεις κανονιστικού

περιεχομένου.

Είναι η κατάλληλη στιγμή να αναφερθούμε στη σημασία της φράσης "προφανής παρανομία". Το εννοιολογικό της πλαίσιο προσδιόρισε η νομολογία. Η πρώτη διαπίστωση είναι ότι υποδηλώνει τις περιπτώσεις που η παραβίαση είναι οφθαλμοφανής χωρίς να χρειάζεται διερεύνηση αντιφατικών γεγονότων. Στο σημείο αυτό η απόφαση *Frangos and Others v. Minister of Interior and Others* (1982) 3 C.L.R. 53 στη σελ. 57 διευκρινίζει:

"For the court to act, the illegality must be palpably identifiable without having to probe into disputed facts."

Ακολουθεί σε γενικευτική διατύπωση η σημασία του όρου

"Although what amounts to flagrant illegality is nowhere exhaustively defined, it appears to me to involve a clear violation of the procedure envisaged by the law or unquestionable disregard of the fundamental precepts of administrative law ..."

Οι σκέψεις του δικαστηρίου επαναλαμβάνονται αυτούσιες στην απόφαση της Ολομέλειας *Sydney Alfred Moyo and Another v. The Republic* (1988) 3(B) C.L.R. 1203:.

"For the illegality to qualify as flagrant, it must be glaring and as such self-evident and immediately identifiable."

Θα προσθέταμε ότι η έκδηλη παρανομία είναι έννοια που προκύπτει από την αντιδιαστολή της προς την παρανομία. Αλλά ως ξαναγυρίσουμε στα περιστατικά της υπό κρίση περίπτωσης. Η δημοσίευση που αφορά στον καθορισμό ζωνών προβλέπεται από τις διατάξεις του νόμου. Το άρθρ. 14(1) του Κεφ. 96, στην έκταση που άπτεται του υπό συζήτηση θέματος, ορίζει ότι

"The appropriate authority may, with the approval of the Council of Ministers, by notice to be published in the Gazette, define zones"

Διαπιστώνεται λοιπόν από την απλή ανάγνωσή της ότι η διάταξη δεν απαιτεί χωριστή κοινοποίηση προς κάθε ενδιαφερόμενο ως στοιχείο της διοικητικής διαδικασίας. Κοιτάζοντας τη δημοσίευση η πρώτη παρατήρηση είναι ότι στην πρώτη στήλη του Πίνακα Α υπάρχει περιγραφή κάθε ζώνης σε άμεση συνάρτηση με μια σειρά σχεδίων που αναφέρονται εξειδικευτικά. Θα ήταν

χρήσιμο ένα παράδειγμα που παίρνουμε από τη σελ. 635.

"Τα 5 Οι περιοχές που δείχνονται με μπλέ στη σειρά σχεδίων με αρ. Τ.Ρ.Η. 329"

5

Στις επόμενες στήλες του Πίνακα περιέχονται λεπτομέρειες των περιορισμών σε κάθε ζώνη. Σύμφωνα με την απόφαση **Charalambides and Others**, ανωτέρω, η γνωστοποίηση κάτω από το άρθρ. 14(1) είναι διοικητική πράξη γενικού περιεχομένου ή γενικής εφαρμογής ως και συσσώρευση πολλών ατομικών πράξεων που μπορούν να αμφισβητηθούν με αίτηση ακυρώσεως.

10

Δε θα κρίνουμε τώρα το επίδικο θέμα στην ουσία του. Δεν μας είναι άλλωστε επιτρεπτό σ' αυτό το προκαταρκτικό στάδιο. Ωστόσο υπό το πρίσμα των ανωτέρω δεδομένων και παρατηρήσεών μας έχουμε καταλήξει στο συμπέρασμα ότι ο ισχυρισμός για έκδηλη παρανομία παρέμεινε αναπόδεικτος και επομένως είναι απορριπτέος ως αβάσιμος.

15

20 Για τους λόγους που προεκτέθηκαν η αίτηση απορρίπτεται χωρίς όμως έξοδα.

*Η ενδιάμεση αίτηση απορρίπτεται
χωρίς έξοδα.*