

11 Οκτωβρίου, 1991

[ΠΙΚΗΣ, Δ/στής]

ΑΝΑΦΟΡΙΚΑ ΜΕ ΤΟ ΑΡΘΡΟ 146 ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ

MOBIL OIL (CYPRUS) LIMITED ΚΑΙ ΑΛΛΟΙ,

Αιτητές,

v.

ΔΗΜΟΤΙΚΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΛΑΡΝΑΚΑΣ

ΚΑΙ ΑΛΛΟΥ,

Καθ' ων η αίτηση.

(Συνεκδικαζόμενες Υποθέσεις Αρ. 109/89,
149/89, 150/89, 151/89, 152/89, 194/89,
195/89, 196/89, 197/89, 198/89 και 199/89).

-
- Διοικητικό Δίκαιο — Ιεραρχική Προσφυγή — Απόφαση που υπόκει-
ται σε ιεραρχική προσφυγή χάνει την εκτελεσιμότητά της μετά την
άσκηση της ιεραρχικής προσφυγής — Η αρμοδιότητα της προϊστα-
μένης διοικητικής αρχής που ασκεί τον ιεραρχικό έλεγχο είναι
επάλληλη με εκείνη του πρωτοβάθμιου οργάνου και έχει πρωτογε-
νή χαρακτήρα — Η περίπτωση ρυμοτομικού διατάγματος όπου η
απώλεια της εκτελεσιμότητάς του μετά την άσκηση προσφυγής προ-
βλέπεται στον ίδιο το νόμο, άρθρο 18 (1), Κεφ. 96, όπως τροπο-
ποιήθηκε από το Ν. 13/74 — Απαράδεκτη η προσφυγή βάσει του
άρθρου 146.1 του Συντάγματος κατά τέτοιου διατάγματος —
Προσβλητική μόνο η απόφαση επί της ιεραρχικής προσφυγής·
στην περίπτωση του ρυμοτομικού διατάγματος, η απόφαση του
Υπουργού Εσωτερικών. 5
- Διοικητικό Δίκαιο — Ιεραρχική προσφυγή — Φύση και έκταση των
εξουσιών του οργάνου που ασκεί τον ιεραρχικό έλεγχο, εδώ του
Υπουργού Εσωτερικών — Αντινομική και εσφαλμένη η ενέργεια
της προϊσταμένης αρχής να ζητήσει τις απόψεις του ιεραρχικώς
ελεγχόμενου υφιστάμενου οργάνου. 10
- Οδοί και Οικοδομές — — Ρυμοτομικό διάταγμα — Θέτει περιορι-
σμούς που επηρεάζουν άμεσα και ευθέως το δικαίωμα χρήσης της
περιουσίας — Στοιχειοθετείται το συμφέρον που προβλέπει η πα-
ράγραφος 2 του άρθρου 146 του Συντάγματος. 20
- Οδοί και Οικοδομές — Ρυμοτομικό διάταγμα — Κατά κανόνα δεν
συνεπάγεται απουσία αλλοίωση αλλά περιορισμούς του δικαιώματος
ιδιοκτησίας η επιβολή των οποίων δεν διέπεται από τις πρόνοιες 25

του άρθρου 23.4 του Συντάγματος που καθορίζει τη διαδικασία για την απαλλοτρίωση περιουσίας — Εξαιρέση σε περίπτωση εκμνηστεύσεως επηρεαζόμενου κτήματος.

- 5 Διοικητικό Δίκαιο — Γενικές Αρχές — Δικαίωμα ακρόασης — Προφορική ακρόαση — Με την εξαίρεση της πειθαρχικής διαδικασίας και των περιπτώσεων που ο νόμος ειδικά προβλέπει την παροχή ευκαιρίας για προφορική ακρόαση, η αρχή που είναι επιφορτισμένη με την άσκηση διοικητικής λειτουργίας δεν ενέχει υποχρέωση παροχής τέτοιας ευκαιρίας στον αιτητή — Η περίπτωση του Υπουργού Εσωτερικών όπως προβλέπεται από τον περί Οδών και Οικοδομών Νόμο, άρθρο 18 (2), και η μη διαπίστωση οποιασδήποτε σχετικής ανωμαλίας στην κρινόμενη περίπτωση.

- 15 Διοικητικό Όργανο — Αρμοδιότητα — Πρέπει να ασκείται κυριαρχικά από την αρχή ή το όργανο στο οποίο απονέμεται από το νόμο — Οι επί μέρους απαιτήσεις όπως περιγράφηκαν και στις *Pargras and Others v. Republic* και *Παπαναγιώτου ν. Υπουργού Εμπορίου και Βιομηχανίας και Άλλου* — Έλλειψη, και στην υπό κρίση υπόθεση, ουσιαστικής άσκησης της εξουσίας από το όργανο στο οποίο ανατέθηκε — Η απλή σημείωση "Συμφωνώ" του Υπουργού Εσωτερικών δεν τεκμηριώνει μελέτη του θέματος από τον ίδιο ώστε να παρέχεται ευχέρεια υποστήλξης της αιτιολογίας, αλλά και της ίδιας της άσκησης αρμοδιότητας, με αναφορά στο διοικητικό φάκελο.

- 25 Οι προσφυγές αμφισβήτησαν την εγκυρότητα των διαταγμάτων ρυμοτομίας, που εκδόθηκαν από το Δήμο Λάρνακας και το Συμβούλιο Βελτιώσεως Λειβαδιών, για τη διαπλάτυνση και ευθυγράμμιση του δρόμου Λάρνακας - Δεκέλειας καθώς και την απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών με την οποία απορρίφθηκαν οι ιεραρχικές προσφυγές κατά των διαταγμάτων αυτών.

- 30 Το Δικαστήριο ασχολήθηκε τόσο με ζητήματα παραδεκτού όσο και με τους προβληθέντες από τους αιτητές λόγους ακυρώσεως, ο πιο εμφαντικός αλλά και κρίσιμος από τους οποίους αφορούσε τον τρόπο ενέργειας του καθ' ου η αίτηση Υπουργού Εσωτερικών.

- 35 Το Ανώτατο Δικαστήριο, ακυρώνοντας την επίδικη απόφαση του μόνου καθ' ου η αίτηση στην απόφ. 198/89 και καθ' ου η αίτηση υπ' αριθμόν 2 στις υπόλοιπες προσφυγές, αποφάσισε ότι:

1. Αποτελεί αρχή του δικαίου ότι απόφαση η οποία υπόκειται σε αναθεώρηση από ανώτερη διοικητική αρχή μέσω ιεραρχικής προσφυγής χάνει την εκτελεσιμότητά της μετά την άσκηση προσφυγής. Η πράξη παύει να είναι εκτελεστή διότι μετά την άσκηση της ιεραρχικής προσφυγής χάνει τον τελεσίδικο χαρακτήρα της που αποτελεί ένα από τα συνστατικά στοιχεία της εκτελεστής διοικητικής πράξης. Η αρμοδιότητα της προϊσταμένης διοικητικής αρχής δεν έχει δευτεροβάθμιο αλλά πρωτογενή χαρακτήρα. Είναι επί-
45 ληλη με εκείνη του πρωτοβάθμιου οργάνου και σκοπεύει στη διαπί-

σταση των προϋποθέσεων και του επιθυμητού της έκδοσης της πράξης η οποία αμφισβητείται. Η απώλεια της εκτελεστότητας του ρυμοτομικού διατάγματος μετά την άσκηση ιεραρχικής προσφυγής προβλέπεται στην προκειμένη περίπτωση στον ίδιο το νόμο. (Βλ. Άρθρο 18(1) του περί Ρυθμίσεως Οδών και Οικοδομών Νόμου, Κεφ. 96, όπως τροποποιήθηκε από το Ν. 13/74).

Ως αποτέλεσμα, οι προσφυγές στο βαθμό και έκταση που στρέφονται εναντίον των ρυμοτομικών διαταγμάτων του Δήμου Λάρνακας και του Συμβουλίου Βελτιώσεως Λειβαδιών στερούνται αντικειμένου υποκείμενου σε αναθεώρηση βάσει του άρθρου 146.1 του Συντάγματος. Το επίδικο θέμα περιορίζεται στην εγκυρότητα της απόφασης του Υπουργού Εσωτερικών με την οποία επικυρώθηκαν τα διατάγματα των τοπικών αρχών και τέθηκαν σε ισχύ.

2. Οι εξουσίες του Υπουργού Εσωτερικών για την αναθεώρηση ρυμοτομικών διαταγμάτων που εκδίδονται από τις αρμόδιες αρχές δεν προσδιορίζονται εξαντλητικά. Η κρίση της αναγκαιότητας του μέτρου επαφίεται στην διακριτική ευχέρεια του Υπουργού.

Κατ' αναλογία προς τις αρχές που διακηρύσσονται στην *Tsaioftas v. Republic*, οι εξουσίες του Υπουργού, όπως και κάθε άλλου οργάνου επιφορτισμένου με την αναθεώρηση απόφασης ιεραρχικά υφιστάμενου διοικητικού οργάνου, δεν περιορίζονται στην επικύρωση ή ακύρωση της πρωτοβάθμιας απόφασης. Η εξουσία του Υπουργού είναι πρωτογενής, έχει όμως ως απειρηρία του απόφαση της τοπικής αρχής, τα δικαιολογητικά που την υποστηρίζουν και την έρευνα η οποία οδήγησε στην έκδοσή της. Παρέχεται ευχέρεια στον Υπουργό (Άρθρο 18(2)) Κεφ. 96 να προβεί στη διερεύνηση οποιουδήποτε θέματος κρίνει αναγκαίο και για το σκοπό αυτό του παρέχεται εξουσία να αναθέσει τη διεξαγωγή έρευνας σε λειτουργό ή επιτροπή απαρτιζόμενη από λειτουργούς του Υπουργείου.

Στο πλαίσιο αυτής της εξουσίας ο Υπουργός ανάθεσε τη διερεύνηση των αναφερομένων θεμάτων σε σχέση με την αναγκαιότητα της ρυμοτομίας σε λειτουργούς του Υπουργείου και συγχρόνως αναζήτησε τις απόψεις του Τμήματος Πολεοδομίας και Οικίσεως που συνιστά τμήμα του Υπουργείου του. Επίσης ζήτησε τις απόψεις των τοπικών αρχών που είχαν εκδώσει τα διατάγματα. Η τελευταία ενέργεια ήταν αντινομική προς το έργο του Υπουργού, το οποίο περιλάμβανε και τον έλεγχο της διαδικασίας που ακολουθήσε η υφιστάμενη αρχή καθώς και το άρτιο των λόγων που οδήγησαν στην έκδοση του διατάγματος. Οι απόψεις όμως που εξέφρασαν σ' απάντηση οι τοπικές αρχές συνιστούσαν επανάληψη των θέσεών τους. Συνεπώς η εκτροπή δεν είχε οποιαδήποτε επενέργεια και δεν εισήγαγε οποιοδήποτε απαράδεκτο στοιχείο στην άσκηση των αρμοδιοτήτων του Υπουργού.

3. Το ρυμοτομικό διάταγμα βέβαι περιορισμούς οι οποίοι επη-

5 ρεάζουν άμεσα και ευθέως το δικαίωμα χρήσης της περιουσίας και
 συνεπώς στοιχειοθετείται το συμφέρον που προβλέπει η παράγρα-
 φος 2 του παραγράφου 1 του ίδιου άρθρου. Ρυμοτομικά διατάγ-
 ματα κατά κανόνα δε συνεπάγονται αποστέρηση αλλά περιορι-
 10 σμούς του δικαιώματος ιδιοκτησίας η επιβολή των οποίων δε
 διέπεται από τις πρόνοιες του άρθρου 23.4 του Συντάγματος, που
 καθορίζει την διαδικασία για την απαλλοτρίωση περιουσίας.
 Εξαιρέση μπορεί να αποτελέσουν περιπτώσεις όπου διάταγμα ρυ-
 15 μοτομίας επιφέρει τον εκμηδενισμό επιτρεαζομένου κτήματος, που
 δε συμβαίνει στις κρινόμενες υποθέσεις.

4. Με την εξαίρεση πειθαρχικής διαδικασίας και των περιπτώ-
 σεων που ο νόμος ειδικά προβλέπει την παροχή ευκαιρίας για
 προφορική ακρόαση, η αρχή η οποία είναι επιφορτισμένη με την
 15 άσκηση διοικητικής λειτουργίας δεν ενέχει υποχρέωση παροχής τέ-
 τοιας ευκαιρίας στον αιτητή. Ο νόμος (άρθρο 18(2)) Κεφ. 96 παρέ-
 χει το δικαίωμα στον Υπουργό να ακούσει τους ενδιαφερόμενους
 εάν το κρίνει αναγκαίο ή σκόπιμο. Δεν έχει όμως υποχρέωση να
 το πράξει. Το έργο της διοικητικής αρχής είναι εξεταστικό ή δε εκ-
 20 πλήρωσή του συναρτάται με την επάρκεια της έρευνας η οποία διε-
 νεργείται και την αιτιολογία που υποστηρίζει την απόφαση που
 λαμβάνεται. Δε διαπιστώνεται οποιαδήποτε εκτροπή στην άσκηση
 του διοικητικού έργου λόγω μη παροχής ευκαιρίας στους αιτητές
 να ακουστούν προφορικά ή δεύτερης ευκαιρίας να εκθέσουν τις
 25 ενστάσεις τους. Ούτε διαπιστώνεται οποιαδήποτε παρέκκλιση
 από το καθεστώς ισονομίας το οποίο κατοχυρώνει το άρθρο 28
 του Συντάγματος.

5. Η διοικητική αρμοδιότητα πρέπει να ασκείται κυριαρχικά
 από την αρχή ή όργανο στο οποίο εναποτίθεται από το νόμο, στην
 30 προκειμένη περίπτωση, από τον Υπουργό των Εσωτερικών. Απλή
 έγκριση των συστάσεων υφισταμένου οργάνου χωρίς η ίδια η αρ-
 μόδια αρχή να αντιμετωπίσει την επίλυση του θέματος απολήγει
 σε απειμώληση και όχι άσκηση κυριαρχικής εξουσίας. Το κενό
 35 εξάλλου στην αιτιολογία δεν πληρώνεται με την επεξήγηση του
 υποτιθέμενου βάθρου της απόφασης από κατώτερο διοικητικό όρ-
 γανο.

*Απόφαση Υπουργού Εσωτερικών ακυ-
 ρώνεται χωρίς διαταγή για έξοδα.*

Αναφερόμενες υποθέσεις:

40 *Λουκά ν. Δημοκρατίας, (Προσφυγές Αρ. 171/88, 185/88, 200/88
 ημερ. 9/3/90)*

*Αντωνίου και Άλλος ν. Δημοκρατίας (Προσφυγές Αρ. 102/89 και
 187/89 ημερ. 5/10/90)*

Δημητρίου ν. Δημοκρατίας (1991) 4 Α.Α.Δ. 3029

Tsouloftas v. Republic (1983) 3 C.L.R. 426·

Sofroniou and Others v. Municipality of Nicosia and Others (1976) 3 C.L.R. 124·

Λαμπή και άλλες ν. Δήμου Λακατάμιας (Προσφυγή 1071/87 ημερ. 30/11/89)·

5

Kontemeniotis v. C.B.C. (1982) 3 C.L.R. 1027·

Βασιλείου ν. Δημοκρατίας (Α.Ε. 605 ημερ. 24.4.90)·

Παντελούρη και Άλλοι ν. Υπουργικού Συμβουλίου (1991) 3 Α.Α.Δ. 78·

Papras and Others v. Republic (1986) 3 C.L.R. 508·

10

Παπαναγιώτου ν. Υπουργού Εμπορίου και Βιομηχανίας και Άλλου (Προσφυγή Αρ. 882/88 ημερ. 21.2.90).

Προσφυγές.

Προσφυγές εναντίον της εγκυρότητας των διαταγμάτων ρυμοτομίας που εκδόθηκαν από το Δήμο Λάρνακας 15 και το Συμβούλιο Βελτιώσεως Λειβαδιών για τη διαπλάτυνση και ευθυγράμμιση του δρόμου Λάρνακας - Δεκέλειας.

Α. Δικηγόροπουλος, για τους αιτητές στην υπόθεση 109/89.

20

Π. Πολυβίου, για τους αιτητές στις υποθέσεις 149/89, 152/89.

Α. Ανδρέου, για τους αιτητές στις υποθέσεις 194/89, 199/89.

Γ. Νικολαΐδης, για τους καθ' ων η αίτηση αρ. 1.

25

Π. Κληρίδης, Ανώτερος Δικηγόρος της Δημοκρατίας, για τους καθ' ων η αίτηση Αρ. 2.

Cur. adv. vult.

ΠΙΚΗΣ, Δ. ανάγνωσε την ακόλουθη απόφαση. Οι προσφυγές στρέφονται εναντίον της εγκυρότητας, των διαταγμάτων ρυμοτομίας που εκδόθηκαν από το Δήμο Λάρνακας και το Συμβούλιο Βελτιώσεως Λειβαδίων, για τη
5 διαπλάτυνση και ευθυγράμμιση του δρόμου Λάρνακας-Δεκέλειας που δημοσιεύτηκαν στις 9/10/87 (Γνωστοποιήσεις 3067 και 3068) και της απόφασης του Υπουργού Εσωτερικών της 24/12/88 με την οποία απορρίφθηκαν ιεραρχικές προσφυγές που ασκήθηκαν εναντίον της έκδοσης
10 των διαταγμάτων.

Αποτελεί αρχή του δικαίου ότι απόφαση η οποία υπόκειται σε αναθεώρηση από ανώτερη διοικητική αρχή μέσω ιεραρχικής προσφυγής χάνει την εκτελεστότητά της μετά την άσκηση προσφυγής*. Η πράξη παύει να είναι εκτελεστική διότι μετά την άσκηση της ιεραρχικής προσφυγής χάνει το τελεσίδικο χαρακτήρα της που αποτελεί ένα από τα συστατικά στοιχεία της εκτελεστής διοικητικής πράξης. Η αρμοδιότητα της προϊσταμένης διοικητικής αρχής δεν έχει δεύτεροβάθμιο αλλά πρωτογενή χαρακτήρα. Είναι
15 επάλληλη με εκείνη του πρωτοβάθμιου οργάνου και σκοπεί στη διαπίστωση των προϋποθέσεων και του επιθυμητού της έκδοσης της πράξης η οποία αμφισβητείται. Η απώλεια της εκτελεστότητας του ρυμοτομικού διατάγματος μετά την άσκηση ιεραρχικής προσφυγής προβλέπεται
20 στην προκείμενη περίπτωση στον ίδιο το νόμο. (Βλ. Άρθρο 18 (1) του περί Ρυθμίσεως Οδών και Οικοδομών

* (Βλ. Πορίσματα Νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας 1929-1959, σελ. 241-242.

30 Λουκά ν. Δημοκρατίας, Συνεκδικαζόμενες Υποθέσεις αρ. 171/88, 185/88, 200/88, η απόφαση δόθηκε στις 9.3.90

Αντωνίου κ.α. ν. Δημοκρατίας, Υποθέσεις αρ. 102/89 και 187/89, η απόφαση δόθηκε στις 5.10.90

Δημητρίου ν. Δημοκρατίας (1991) 4 Α.Α.Δ. 3029.

Νόμου, Κεφ. 96, όπως τροποποιήθηκε από το Ν. 13/74).

Ως αποτέλεσμα, οι προσφυγές στο βαθμό και έκταση που στρέφονται εναντίον των ρυμοτομικών διαταγμάτων του Δήμου Λάρνακας και του Συμβουλίου Βελτιώσεως Λειβαδίων στερούνται αντικειμένου υποκείμενου σε αναθεώρηση βάσει του άρθρου 146.1 του Συντάγματος. Το επίδικο θέμα περιορίζεται στην εγκυρότητα της απόφασης του Υπουργού Εσωτερικών με την οποία επικυρώθηκαν τα διατάγματα των τοπικών αρχών και τέθηκαν σε ισχύ. 5

Οι εξουσίες του Υπουργού Εσωτερικών για την αναθεώρηση ρυμοτομικών διαταγμάτων που εκδίδονται από τις αρμόδιες αρχές δεν προσδιορίζονται εξαντλητικά. Η κρίση της αναγκαιότητας του μέτρου επαφίεται στη διακριτική ευχέρεια του Υπουργού. Κατ' αναλογία προς τις αρχές που διακηρύσσονται στην *Tsouloftas v. Republic**, οι εξουσίες του Υπουργού, όπως και κάθε άλλου οργάνου επιφορτισμένου με την αναθεώρηση απόφασης ιεραρχικά υφιστάμενου διοικητικού οργάνου, δεν περιορίζονται στην επικύρωση ή ακύρωση της πρωτοβάθμιας απόφασης. Ουσιαστικά μετατίθεται σε δεύτερο στάδιο, μέσο επανεξέτασης, η άσκηση της αρμοδιότητας που παρέχεται στο πρωτοβάθμιο όργανο. Η εξουσία του Υπουργού είναι πρωτογενής, έχει όμως ως αφετηρία του απόφαση της τοπικής αρχής, τα δικαιολογητικά που την υποστηρίζουν και την έρευνα η οποία οδήγησε στην έκδοσή της. Παρέχεται ευχέρεια στον Υπουργό (Άρθρο 18 (2)) να προβεί στη διερεύνηση οποιουδήποτε θέματος κρίνει αναγκαίο και για το σκοπό αυτό του παρέχεται εξουσία να αναθέσει τη διεξαγωγή έρευνας σε λειτουργό ή επιτροπή απαρτιζόμενη από λειτουργούς του Υπουργείου. 10
15
20
25
30

Στο πλαίσιο αυτής της εξουσίας ο Υπουργός ανάθεσε τη διερεύνηση των αναφευομένων θεμάτων σε σχέση με την αναγκαιότητα της ρυμοτομίας σε λειτουργούς του Υπουρ-

* (1983) 3 C.L.R. 426.

- γείου και συγχρόνως αναζήτησε τις απόψεις του Τμήματος Πολεοδομίας και Οικήσεως που συνιστά τμήμα του Υπουργείου του. Επίσης ζήτησε τις απόψεις των τοπικών αρχών που είχαν εκδώσει τα διατάγματα. Η τελευταία
- 5 ενέργεια ήταν αντινομική προς το έργο του Υπουργού, το οποίο περιλάμβανε και τον έλεγχο της διαδικασίας που ακολούθησε η υφιστάμενη αρχή καθώς και το άρτιο των λόγων που οδήγησαν στην έκδοση του διατάγματος. Οι απόψεις όμως που εξέφρασαν σ' απάντηση οι τοπικές
- 10 αρχές συνιστούσαν επανάληψη των θέσεων τους. Συνεπώς η εκτροπή δεν είχε οποιαδήποτε επενέργεια και δεν εισήγαγε οποιοδήποτε απαράδεκτο στοιχείο στην άσκηση των αρμοδιοτήτων του Υπουργού.

- Μετά από ενδελεχή έρευνα των δεδομένων της περιο-
- 15 χής και μελέτη των προεκτάσεων του έργου η Πολεοδομία κατέληξε, για τους λόγους που εξηγούνται στην έκθεση της, ότι η διαπλάτυνση και ευθυγράμμιση του δρόμου Λάρνακας-Δεκέλειας θα αποβεί σε όφελος του δημοσίου ως αποτέλεσμα της βελτίωσης του οδικού δικτύου της πε-
- 20 ριοχής. Επιπλέον διαπιστώνεται ότι η αποζημίωση των επηρεαζομένων ιδιοκτητών δε θα δημιουργήσει ιδιαίτερα προβλήματα. Ανάλογες υπήρξαν και οι εκτιμήσεις των ερευνητών του Υπουργείου για την ωφελιμότητα του έργου υπό το φως των οποίων συνέστησαν την απόρριψη
- 25 των ιεραρχικών προσφυγών και την έκδοση των διαταγμάτων. Τη συμφωνία του προς την απόρριψη των ιεραρχικών προσφυγών εξέφρασε και ο Γενικός Διευθυντής του Υπουργείου, υποβάλλοντας τα πορίσματα της έρευνας στον Υπουργό προς εξέταση. Τέσσερις μέρες αργότερα, ο
- 30 Υπουργός κατέληξε στο ίδιο συμπέρασμα υποδηλώνοντας τη συμφωνία του με τις εκτιμήσεις των λειτουργών του Υπουργείου του μονολεκτικά με τη λέξη "Συμφωνώ".

- Οι λόγοι για τους οποίους συμφώνησε δεν εξηγούνται. Αυτοί (οι λόγοι) μπορεί μόνο να υποθεθούν από τις εξηγή-
- 35 σεις που περιέχονται στην επιστολή που στάλθηκε εκ μέρους του από τον αρμόδιο λειτουργό του Υπουργείου στους αιτητές στις 5/1/89:

(α) η βελτίωση του παραλιακού δρόμου Λάρνακας-Δεκέλειας από το σημερινό ανεπαρκές της πλάτος σε πλάτος 152' - 0" είναι αναγκαία ώστε να επιτευχθεί:

(ι) η βελτίωση των γεωμετρικών χαρακτηριστικών του πιό πάνω δρόμου και η δημιουργία ασφαλούς οδικού δικτύου για οχήματα και πεζούς, 5

(ιι) η ικανοποιητική ορατότητα στις συμβολές του με παρόδους, και

(ιιι) η υιοθέτηση ορθής οικοδομικής γραμμής και η βελτίωση του περιβάλλοντος της περιοχής, και 10

(β) με τη σταδιακή υλοποίηση της εν λόγω ρυμοτομίας θα προκύψουν ευεργετικές επιπτώσεις στα παρόδια κτήματα."

Οι ενστάσεις των αιτητών στην έκδοση των ρυμοτομικών διαταγμάτων είχαν ως κύριο λόγο τον περιορισμό που προσιωνίζουν αναφορικά με την αξιοποίηση της περιουσίας τους και τις δυσχέρειες που θα αντιμετωπίσουν στο μέλλον ως αποτέλεσμα της μετακίνησης των εγκαταστάσεων και γραφείων τους. Η δαπάνη εξάλλου, όπως διατείνονται, για την υλοποίηση του έργου θα αποδειχθεί δυσανάλογη προς το όφελος το οποίο θα προκύψει, πτυχή του μέτρου που δε διερευνήθηκε στην επιβαλλόμενη έκταση. 15 20

Συγκεφαλαιώνοντας τις θέσεις τους, οι ιδιοκτήτες αμφισβήτησαν την ωφελιμότητα του έργου με επίμετρο το δημόσιο συμφέρον και την εγκυρότητα των διαταγμάτων των τοπικών αρχών με έρεισμα τις διατάξεις του άρθρου 23.4 του Συντάγματος που απαγορεύει την αποστέρωση περιουσίας χωρίς την τήρηση των εχεγγίων που προβλέπει. 25 30

Ο Δήμος Λάρνακας αμφισβητεί ότι οι αιτητές κατέχουν το απαιτούμενο συμφέρον να προσβάλουν την επίδικη απόφαση για το λόγο ότι το διάταγμα δεν επηρεάζει

άμεσα τα συμφέροντά τους, και επίσης διότι θα αποζημιω-
 θούν οποτεδήποτε υποστούν ζημιά από την εκτέλεση του
 έργου. Η ένσταση δεν ευσταθεί. Το ρυμοτομικό διάταγμα
 θέτει περιορισμούς οι οποίοι επηρεάζουν άμεσα και ευθέ-
 5 ως το δικαίωμα χρήσης της περιουσίας και συνεπώς στοι-
 χειοθετείται το συμφέρον που προβλέπει η παράγραφος 2
 του άρθρου 146 για τη δικαστική αναθεώρηση της απόφα-
 σης βάσει της παραγράφου 1 του ίδιου άρθρου. Ανεδαφι-
 κές κρίνονται επίσης οι θέσεις των αιτητών σχετικά με τις
 10 επιπτώσεις του διατάγματος. Όπως έχει νομολογηθεί, ρυ-
 μοτομικά διατάγματα κατά κανόνα δε συνεπάγονται απο-
 στέρηση αλλά περιορισμούς του δικαιώματος ιδιοκτησίας
 η επιβολή των οποίων δε διέπεται από τις πρόνοιες του
 άρθρου 23.4 που καθορίζει την διαδικασία για την απαλ-
 15 λωτρίωση περιουσίας*. Εξαιρέση μπορεί να αποτελέσουν
 περιπτώσεις όπου διάταγμα ρυμοτομίας επιφέρει τον εκ-
 μηδενισμό επηρεαζόμενου κτήματος, που δε συμβαίνει
 στις κρίνόμενες υποθέσεις.

Άλλος λόγος ο οποίος έχει προβληθεί από τους αιτη-
 20 τές για την ακύρωση της επίδικης απόφασης συναρτάται
 με την παράλειψη του Υπουργού να τους παράσχει την ευ-
 καιρία να ακουστούν, η οποία μεγεθύνεται μετά την πα-
 ροχή δεύτερης ευκαιρίας στις αρμόδιες αρχές να εκθέσουν
 τις απόψεις τους. Η επιζήτηση των απόψεων των αρμο-
 25 δίων αρχών συνιστούσε, όπως έχουμε νωρίτερα επισημά-
 νει, σφάλμα το οποίο όμως δεν είχε οποιεσδήποτε επιπτώ-
 σεις στη ληφθείσα απόφαση. Με την εξαιρέση πειθαρχικής
 διαδικασίας και των περιπτώσεων που ο νόμος ειδικά
 30 προβλέπει την παροχή ευκαιρίας για προφορική ακρόαση,
 η αρχή η οποία είναι επιφορτισμένη με την άσκηση διοικη-
 τικής λειτουργίας δεν ενέχει υποχρέωση παροχής τέτοιας
 ευκαιρίας στον αιτητή*. Ο νόμος (άρθρο 18(2)) παρέχει

35 * (Βλ. *Sofroniou and Others v. Municipality of Nicosia and Others*
 (1976) 3 C.L.R.124, και

Λαμπή και άλλες ν. Δήμον Λακατάμας, Υπόθεση αρ. 1071/87, η από-
 φαση δόθηκε στις 30.11.89

το δικαίωμα στον Υπουργό να ακούσει τους ενδιαφερόμενους εάν το κρίνει αναγκαίο ή σκόπιμο. Δεν έχει όμως υποχρέωση να το πράξει. Το έργο της διοικητικής αρχής είναι εξεταστικό ή δε εκπλήρωση του συναρτάται με την επάρκεια της έρευνας η οποία διενεργείται και την αιτιολογία που υποστηρίζει την απόφαση που λαμβάνεται. Δε διαπιστώνεται οποιαδήποτε εκτροπή στην άσκηση του διοικητικού έργου λόγω μη παροχής ευκαιρίας στους αιτητές να ακουστούν προφορικά ή δεύτερης ευκαιρίας να εκθέσουν τις ενστάσεις τους. Ούτε διαπιστώνεται οποιαδήποτε παρέκκλιση από το καθεστώς ισονομίας το οποίο κατοχυρώνει το άρθρο 28 του Συντάγματος.

Ο ουσιωδέστερος λόγος, και εν πάση περιπτώσει ο λόγος στον οποίο δόθηκε μεγαλύτερη έμφαση από τους αιτητές για την ακύρωση της απόφασης του Υπουργού, σχετίζεται με τις συνθήκες και τρόπο λήψης της επίδικης απόφασης σε συσχετισμό με τις αρχές που υιοθετούνται στις αποφάσεις *Papras and Others v. Republic*** και *Παπαναγιώτου ν. Υπουργού Εμπορίου και Βιομηχανίας και Άλλου****.

Η αρχή η οποία προκύπτει από τις αποφάσεις *Papras* και *Παπαναγιώτου* μπορεί να διατυπωθεί ως εξής: Η διοικητική αρμοδιότητα πρέπει να ασκείται κυριαρχικά από την αρχή ή όργανο στο οποίο εναποτίθεται από το νόμο, στην προκείμενη περίπτωση, από τον Υπουργό των Εσωτερικών. Απλή έγκριση των συστάσεων υφισταμένου οργάνου χωρίς η ίδια η αρμόδια αρχή να αντιμετωπίσει την επίλυση του θέματος απολήγει σε απεμπόληση και όχι άσκηση κυριαρχικής εξουσίας. Το κενό εξάλλου στην αι-

* (Βλ. *Kontemeniotis v. C.B.C.* (1982) 3 C.L.R. 1027, *Βασιλείου ν. Δημοκρατίας*, Α.Ε. 605, η απόφαση δόθηκε στις 24.4.90

Παντελούρη και Άλλοι ν. Υπουργικού Συμβουλίου (1991) 3 Α.Α.Δ. 78).

** (1986) 3 C.L.R., 508.

*** Υπόθεση αρ. 882/88, η απόφαση δόθηκε στις 21.2.90

τιολογία δεν πληρώνεται, όπως επισμαίνεται από το Δικαστή Νικήτα στην Παπαναγιώτου, με την επεξήγηση του υποτιθέμενου βάρθρου της απόφασης από κατώτερο διοικητικό όργανο. Γι' αυτό το λόγο η επιστολή, 5/1/89, αφήνει
5 αγεφύρωτο το χάσμα στην λήψη της απόφασης.

Η συμφωνία του Υπουργού που εκδηλώνεται μονολεκτικά κάτω από την εισήγηση που προηγείται και βεβαιώνεται με τη συμφωνία του Γενικού Διευθυντή του Υπουργείου, δεν επιμαρτυροί οτιδήποτε άλλο από την επισφράγιση της απόφασης υφιστάμενου οργάνου, γεγονός που συνταυτίζει την προκείμενη περίπτωση, σύμφωνα με τους δικηγόρους των αιτητών, με τον λόγο (ratio) των αποφάσεων Ραγρας και Παπαναγιώτου. Αντίθετα, ο δικηγόρος του καθ' ου η αίτηση εισηγήθηκε ότι η ενώπιόν μας
10 υπόθεση διακρίνεται από τις δύο προηγούμενες με αναφορά στα γεγονότα της. Στην Παπαναγιώτου ο Υπουργός περιορίστηκε στη μονογράφιση των συστάσεων υφιστάμενου οργάνου ενώ στην προκείμενη περίπτωση πρόσθεσε και τη λέξη "Συμφωνώ". Η διάκριση δεν εδράζεται σε σταθερή βάση. Η μονογράφιση στην Παπαναγιώτου σκοπούσε να υποδηλώσει τη συμφωνία του Υπουργού με τις συστάσεις. Η λέξη "συμφωνώ" εξυπακουόταν. Ότι ελλείπει και στις δύο περιπτώσεις είναι η ουσιαστική άσκηση της εξουσίας από το όργανο στο οποίο εναποτέθηκε. Το κενό
15 δεν περιορίζεται στην αιτιολογία, οπότεν θα μπορούσε να πληρωθεί με αναφορά στα πολλά στοιχεία που περιέχονται στο φάκελο και συνηγορούσαν υπέρ της έκδοσης του διατάγματος. Αλλά επεκτείνεται και σ' αυτή τούτη την άσκηση της εξουσίας, κενό που δεν μπορεί να γεφυρωθεί
20 με αναφορά στο διοικητικό φάκελο γιατί δεν τεκμηριώνεται ότι εξετάστηκε.

Οι προσφυγές στο βαθμό και έκταση που στρέφονται εναντίον του Δήμου Λάρνακας και του Συμβουλίου Βελτιώσεως Λειβαδίων απορρίπτονται, ενώ στο βαθμό που
35 στρέφονται εναντίον της απόφασης του Υπουργού των Εσωτερικών γίνονται δεκτές. Η επίδικη απόφαση του Υπουργού των Εσωτερικών της 24/12/88 ακυρώνεται στην ολότητα της. Δεν εκδίδεται διαταγή για τα έξοδα.

Απόφαση Υπουργού Εσωτερικών ημερ.
24.12.88 ακυρώνεται χωρίς έξοδα.