

25 Ιανουαρίου, 1993

[ΣΤΥΛΙΑΝΙΔΗΣ, Δ/στής]

ΑΝΑΦΟΡΙΚΑ ΜΕ ΤΟ ΑΡΘΡΟ 146 ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ

ESKIMO MANUFACTURES LTD.,

Αιτητές,

v.

ΚΥΠΡΙΑΚΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ ΚΑΙ ΑΛΛΩΝ,

Καθ' ων η αίτηση.

(Υπόθεση Αρ. 1088/91)

*Προσφυγή βάσει του Άρθρου 146 του Συντάγματος — Αντικείμενο —
Εκτελεστή διοικητική πράξη — Ζήτημα της ιεραρχικής προσφυγής
— Νομολογία και θεωρία — Συνέπεια απώλειας της εκτελεστότητας
της πράξης που αφορά η ιεραρχική προσφυγή ή η ένσταση κλπ. —
Μόνη εκτελεστή η τελική πράξη — Ανεπίτρεπτο της πολλαπλότητας
διαδικασιών.*

5

Οι αιτητές με την προσφυγή τους ζήτησαν την ακύρωση της απόφασης της Πολεοδομικής Αρχής με την οποία απερρίφθη αίτησή τους για χορήγηση πολεοδομικής άδειας για την ανέγερση διώροφης μονοκατοικίας σε τεμάχιό τους στην περιοχή του Δήμου Στροβόλου.

10

Οι αιτητές καταχώρισαν την προσφυγή, αλλά στο μεταξύ υπέβαλαν ιεραρχική προσφυγή στο Υπουργικό Συμβούλιο, σύμφωνα με τις πρόνοιες του Άρθρου 31 των περί Πολεοδομίας και Χωροταξίας Νόμων του 1972 έως 1992, (Νόμοι Αρ. 90/72, 56/82, 7/90, 28/91, 91(1)/92), η οποία δεν αποφασίστηκε πριν από την ακρόαση της προσφυγής.

15

Το Ανώτατο Δικαστήριο, απορρίπτοντας την προσφυγή, αποφάσισε ότι:

20

1. Προσφυγή μπορεί να καταχωριστεί και να προωθηθεί μόνον εναντίον εκτελεστής διοικητικής απόφασης.

25

- 5 2. Είναι καθιερωμένη αρχή Διοικητικού Δικαίου ότι πράξη ή απόφαση εναντίον της οποίας έγινε ένσταση ή ιεραρχική προσφυγή, με βάση νομοθετική πρόνοια, χάνει την εκτελεσιτότητά της. Όταν εκδοθεί η απόφαση στην ένσταση ή στην ιεραρχική προσφυγή, έστω και αν είναι απορριπτική, η προσβαλλόμενη απόφαση ενσωματώνεται στη νέα, η οποία είναι η μόνη εκτελεστή πράξη.

10 Η πιο πάνω αρχή δεν επηρεάζει το δικαίωμα προσφυγής στο Δικαστήριο, που διασφαλίζεται με τα Άρθρα 30 και 146 του Συντάγματος. Ο Νόμος εγκαθιδρύει μόνον ίδια διοικητική διαδικασία μέσα στο διοικητικό πλαίσιο, σε ένα ή περισσότερα στάδια, που τελικά καταλήγουν για κρίση της υπόθεση, είτε από το ίδιο όργανο που εξέδωσε την πράξη, είτε από άλλο ανώτερο. Η λύση αυτή δεν εμποδίζει το δικαστικό έλεγχο των πράξεων των διοικητικών αρχών. Απεναντίας συντελεί στη διατήρηση του Ανωτάτου Δικαστηρίου στην πρέπουσα περιωπή, με την αποφυγή ασκόπων δικών.

- 20 3. Στην παρούσα υπόθεση, την ημέρα που υποβλήθηκε η ιεραρχική προσφυγή, η προσβαλλόμενη διοικητική πράξη έχασε την εκτελεσιτότητά της.

Η προσφυγή είναι χωρίς αντικείμενο και απορρίπτεται.

- 25 Περαιτέρω, σύμφωνα με την υπόθεση *Pelides* δεν είναι επιτρεπτή η άσκηση ταυτόχρονα ιεραρχικής προσφυγής και Δικαστικής προσφυγής.

- 30 4. Οι αιτητές έχουν το δικαίωμα, με το Άρθρο 146 του Συντάγματος, και με το Άρθρο 45 των περί Πολεοδομίας και Χωροταξίας Νόμων του 1972-1992, να προσφύγουν στο Δικαστήριο εναντίον της απόφασης του Υπουργικού Συμβουλίου.

Η προσφυγή απορρίπτεται χωρίς έξοδα.

- 35 Αναφερόμενες υποθέσεις:

Pelides v. Republic and Another, 3 R.S.C.C. 13,

- 40 *Economides and Others v. Republic* (1978) 3 C.L.R. 230,

Demetriou and Others v. Municipal Committee of Larnaca (1983) 3 C.L.R. 1315,

Jordanou and Others v. Republic (1985) 3 C.L.R. 476,

Polyviou v. Improvement Board of Ayia Napa (1985) 3 C.L.R. 1058,

Strongiliotis v. Improvement Board Ayia Napa (1985) 3 C.L.R. 1085, 5

Vironos and Others v. Republic (1987) 3 C.L.R. 1159.

Προσφυγή.

Προσφυγή κατά της απόφασης της πολεοδομικής Αρχής, ημερομηνίας 22 Οκτωβρίου, 1991, με την οποία απορρίφθηκε αίτηση των αιτητών για χορήγηση πολεοδομικής άδειας για την ανέγερση διώροφης μονοκατοικίας, στην περιοχή του Δήμου Στροβόλου.

A. Παπαχαραλάμπους για Παπαχαραλάμπους και Αγγελίδη, για τους Αιτητές. 10

M. Τσαγγαρίδης, Δικηγόρος της Δημοκρατίας, για τους Καθ' ων η αίτηση. 15

Cur. adv. vult. 20

ΣΤΥΛΙΑΝΙΔΗΣ, Δ.: Οι αιτητές με την προσφυγή αυτή ζητούν την ακύρωση της απόφασης της Πολεοδομικής Αρχής, ημερομηνίας 22 Οκτωβρίου, 1991, με την οποία απερρίφθη αίτησή τους για χορήγηση πολεοδομικής άδειας για την ανέγερση διώροφης μονοκατοικίας στο τεμάχιο 1840, Φύλλο/Σχέδιο ΧΧΙ.62.Ε.2, στην περιοχή του Δήμου Στροβόλου.

Οι αιτητές είναι ιδιοκτήτες του πιο πάνω περιγραφόμενου τεμαχίου. 25

Στις 19 Ιουνίου, 1991, υπέβαλαν Αίτηση Αρ. ΛΕΥ/1065/91 στην Πολεοδομική Αρχή για χορήγηση πολεοδομικής άδειας για την ανέγερση μιας μεγάλης διώροφης μονοκατοικίας με πισίνα πάνω στο πιο πάνω τεμάχιο - (Παράρτημα Α στην ένσταση). 30

Ύστερα από επιτόπια έρευνα και μελέτη, διαπιστώθηκαν τα ακόλουθα:- 35

(α) Το τεμάχιο βρίσκεται μέσα στην οικιστική ζώνη Κα5, που καθορίστηκε με τη δημοσίευση του Τοπικού Σχεδίου Λευκωσίας την 1η Δεκεμβρίου, 1990, και στην οποία καθορίζεται ανώτατος συντελεστής δομήσεως 1.00:1 και ανώτατος 40

αριθμός ορόφων τρεις.

5 (β) Στο βορειοδυτικό τμήμα του τεμαχίου υπάρχει μια μεγάλη διώροφη μονοκατοικία και στο νότιο τμήμα του δύο άλλες μικρότερες.

10 (γ) Το Τοπικό Σχέδιο Λευκωσίας προνοεί την ανέγερση γυμνασίου στην περιοχή και η πρόνοια αυτή επηρεάζει μεγάλη έκταση του τεμαχίου των αιτητών, δηλαδή ποσοστό 44,5%.

Η παράγραφος 13.1.3 του Τοπικού Σχεδίου Λευκωσίας καθορίζει τους γενικούς στόχους αναφορικά με τα σχολεία και έχει:-

15 “13.1.3 Οι γενικοί στόχοι του Τοπικού Σχεδίου είναι οι ακόλουθοι:

(α) Ο προσδιορισμός και η εφαρμογή συγκεκριμένης πολιτικής χωροθέτησης των σχολείων διαφόρων βαθμίδων.

20 (β) Η διασφάλιση ικανοποιητικής γης για νέα σχολεία στον κατάλληλο χώρο και χρόνο για να είναι δυνατή η υλοποίηση των αναπτυξιακών προγραμμάτων των αρμόδιων εκπαιδευτικών φορέων σε συσχετισμό με την κατανομή του πληθυσμού.

25 (γ) Ο καθορισμός κατάλληλων προτύπων που θα αποτελέσουν τη βάση για την αναδιοργάνωση των υφιστάμενων και την παροχή νέων σχολείων.

30 (δ) Η υιοθέτηση ευέλικτων λύσεων σε σχέση με τα σχολεία ώστε να εξασφαλίζεται η μέγιστη δυνατή δυνατότητα προσαρμογής στις μεταβαλλόμενες ανάγκες.”

35 Το επηρεαζόμενο τμήμα του τεμαχίου των αιτητών και γειτονική έκταση κρίθηκαν, σύμφωνα με τις προβλέψεις για τη μελλοντική κατανομή του πληθυσμού, τη δυναμικότητα και την κατανομή των υφισταμένων κτιρίων και την προσπελασιμότητα του χώρου, κατάλληλος χώρος για την ανέγερση γυμνασίου.

40 Στις 18 Σεπτεμβρίου, 1991, η Πολεοδομική Αρχή ζήτησε από το Γενικό Διευθυντή του Υπουργείου Παιδείας να της αποστείλει τις απόψεις του, το συντομότερο δυνατό, πάνω στο θέμα.

Στις 7 Οκτωβρίου, 1991, ο Γενικός Διευθυντής του Υπουργείου Παιδείας απάντησε με την ακόλουθη επιστολή:

“Αναφέρομαι στο σχετικό με τις πιο πάνω αιτήσεις έγγραφό σας ημερ. 18/9/1991 και σας πληροφορώ ότι η άποψη του Υπουργείου Παιδείας είναι πως το τμήμα του ιδιωτικού τεμαχίου που είχε προταθεί για επέκταση του υφιστάμενου στην περιοχή σχολικού χώρου θα πρέπει να διαφυλαχθεί.

5

Η αγορά ή η απαλλοτρίωσή του θα προωθηθεί σε κατοπινό στάδιο.”

Στις 22 Οκτωβρίου, 1991, η Πολεοδομική Αρχή απέρριψε την αίτηση. Κοινοποίησε στους αιτητές την απόφασή της και τους λόγους άρνησής της. Οι λόγοι άρνησης είναι:

10

“Σύμφωνα με το Τοπικό Σχέδιο Λευκωσίας, στο τμήμα του τεμαχίου που προτείνεται να κτιστεί η οικοδομή όπως φαίνεται με κόκκινο χρώμα στο χωρομετρικό σχέδιο που επισυνάπτεται πρόκειται να επεκταθεί από το Υπουργείο Παιδείας ο παρακείμενος σχολικός χώρος.”

15

Οι αιτητές καταχώρισαν την προσφυγή αυτή.

20

Εν τω μεταξύ, όμως, υπέβαλαν ιεραρχική προσφυγή στο Υπουργικό Συμβούλιο, σύμφωνα με τις πρόνοιες του Άρθρου 31 των περί Πολεοδομίας και Χωροταξίας Νόμων του 1972 έως 1992, (Νόμοι Αρ. 90/72, 56/82, 7/90, 28/91, 91(Ι)/92), (ο “Νόμος”).

25

Η ιεραρχική προσφυγή δεν έχει ακόμα αποφασισθεί από το Υπουργικό Συμβούλιο.

Στις 12 Νοεμβρίου, 1991, η Πολεοδομική Αρχή ζήτησε από το Γενικό Διευθυντή του Υπουργείου Παιδείας να προωθήσει άμεσα την αγορά ή απαλλοτρίωση του χώρου που επηρεάζεται, για σκοπούς ανέγερσης του σχολείου.

30

Ο δικηγόρος της Πολεοδομικής Αρχής πρόβαλε ότι η προσφυγή είναι απαράδεκτη και χωρίς αντικείμενο, γιατί η προσβαλλόμενη διοικητική απόφαση στερείται εκτελεστότητας και/ή έχασε την εκτελεστότητά της με την υποβολή της ιεραρχικής προσφυγής. Περαιτέρω, εισηγήθηκε ότι η προσφυγή πρέπει να απορριφθεί, γιατί αποτελεί απαράδεκτη πολλαπλότητα διαδικασίας.

35

40

Ο δικηγόρος των αιτητών ισχυρίστηκε ότι οι πρόνοιες των Άρθρων 31 και 45 του Νόμου, που αναφέρονται στην ιεραρχική προσφυγή, δεν επηρεάζουν την καταχώριση και προώθηση της

προσφυγής. Οι πρόνοιες του Νόμου για ιεραρχική προσφυγή δεν μπορούν να αντικαταστήσουν ή να παραμερίσουν το Άρθρο 146 του Συντάγματος, με βάση το οποίο κάθε πρόσωπο έχει δικαίωμα άσκησης προσφυγής εναντίον διοικητικής απόφασης.

5

Τα σχετικά Άρθρα του Νόμου είναι τα Άρθρα 31 και 45, που έχουν:-

10 “31. - (1) Οσάκις υποβάλλεται αίτησις εις Πολεοδομική Αρχήν διά πολεοδομικήν άδειαν προς ανάπτυξιν ακινήτου ιδιοκτησίας, ή δι’ οιασδήποτε έγκρισιν υπό της εν λόγω Πολεοδομικής Αρχής απαιτουμένη βάσει Διατάγματος Αναπτύξεως, και η Πολεοδομική Αρχή αρνείται να χορηγήση την ται-
15 αύτην άδειαν ή έγκρισιν ή χορηγή ταύτην υπό όρους, ο αιτητής δύναται, εάν τα νόμιμα αυτού συμφέροντα παραβλάπτονται υπό της αποφάσεως, περιλαμβανομένης και αρνήσεως της αρχής όπως διά τους σκοπούς του άρθρου 28 ορίση κατόπιν αιτήσεως υποβληθείσης προς τούτο, χρονικόν διάστημα μακρότερον των τριών ετών, δι’ ειδοποιήσεως δυνάμει
20 του παρόντος άρθρου να υποβάλη ιεραρχικήν προσφυγήν εις το Υπουργικόν Συμβούλιον.

25 (2) Οσάκις υποβάλλεται ιεραρχική προσφυγή δυνάμει του εδαφίου (1), το Υπουργικόν Συμβούλιον δύναται να επιτρέψη ή να απορρίψη ταύτην, ή να ακυρώση ή τροποποιήση οιασδήποτε μέρος της αποφάσεως ανεξαρτήτως του εάν η απόφασις αφορά εις το μέρος τούτο ή μη, δύναται δε να επιληφθή της αιτήσεως ως εάν αύτη είχε το πρώτον υποβληθή εις τούτο.”

30 “45. Παν πρόσωπον επηρεαζόμενον εξ αποφάσεως ή διατάγματος του Υπουργού γινομένων συμφώνως προς τας διατάξεις των Άρθρων 28 και 37 ή εξ αποφάσεως ή διατάγματος του Υπουργικού Συμβουλίου συμφώνως προς τας διατάξεις των
35 Άρθρων 31, 38 και 39 ή εξ οιασδήποτε αποφάσεως γινομένης υπό Πολεοδομικής Αρχής συμφώνως προς οιασδήποτε διάταξιν του παρόντος Νόμου δύναται να προσβάλη την τιαύτην απόφασιν ή διάταγμα εις το Ανώτατον Δικαστήριον.”

40 Προσφυγή μπορεί να καταχωριστεί και να προωθηθεί μόνον εναντίον εκτελεστής διοικητικής απόφασης.

Για το ζήτημα που εγείρεται, το Ανώτατο Συνταγματικό Δικαστήριο στην υπόθεση *Nicos Pelides and The Republic (Council of Ministers) and Another* 3 R.S.C.C. 13, στις σελ. 17-

18 είπε:-

“The Court takes the opportunity of stressing that though Article 146 grants it exclusive jurisdiction in administrative law matters there is nothing in such Article to prevent procedures for administrative review of executive or administrative acts or decisions from being provided for in a Law. Such review may be either - 5

(a) by way of confirmation or completion of the act or decision in question, in which case no recourse is possible to this Court until such confirmation or completion has taken place (e.g. under section 17 of CAP 96); or 10

(b) by way of a review by higher authority or by specially set-up organs or bodies of an administrative nature, in which case a provision for such a review will not be a bar to a recourse before this Court but once the procedure for such a review has been set in motion by a person concerned no recourse is possible to this Court until the review has been completed. 15 20

Such review procedures, as aforesaid, are in no way contrary to, or inconsistent with, Article 30 of the Constitution because specially set-up organs or bodies of an administrative nature are not judicial committees or exceptional courts in the sense of paragraph 1 of such Article.” 25

Στην υπόθεση *Economides & Others v. Republic* (1978) 3 C.L.R. 230, το Δικαστήριο είπε στη σελ. 235:-

“It appears to be a well established principle of administrative law that an act or decision against which there has been lodged an objection, under the provisions of a Law, ceases to be of an executory nature, because it becomes incorporated in the subsequent decision determining the said objection and, therefore, it can no longer be made by itself the subject matter of an administrative recourse. Useful reference may be made, in this respect, to the decisions of the Council of State in Greece in Cases 628/1963, 2550/1965, 1564/1968, 145/1966, 889/1969, 2872/1969 and 883/1970;” (Βλ., επίσης, *Demetriou and Others v. Municipal Committee of Larnaca*, (1983) 3 C.L.R. 1315, 1321-1322· *Iordanou and Others v. Republic* (1985) 3 C.L.R. 476· *Polyviou v. Improvement Board of Ayia Napa* (1985) 3 C.L.R. 1058· στις 30 35 40

σελ. 1066-1067· *Strongiliotis v. Improvement Board Ayia Napa* (1985) 3 C.L.R. 1085, 1090.)

5 Στην υπόθεση *Vironos and Others v. Republic* (1987) 3 C.L.R. 1159, οι αιτητές μετατέθηκαν με απόφαση της Επιτροπής Εκπαιδευτικής Υπηρεσίας. Πρόσβαλαν την απόφαση με προσφυγή κάτω από το Άρθρο 146 του Συντάγματος στο Ανώτατο Δικαστήριο και υπέβαλαν ένσταση, σύμφωνα με το Νόμο και τους Κανονισμούς. Το Δικαστήριο απέρριψε την προσφυγή. Στη σελ. 1164 είπε:-

10 “Once an objection was pending the executory character of the decision objected to was suspended until a final decision was taken, in which it would then merge.

15 In view of the above, I find that this part of the recourse challenging the decision of 16.6.1986 should be dismissed on this ground.”

20 Στο Ευρετήριο Νομολογίας Συμβουλίου της Επικρατείας, 1961-1970, Τόμος 1ος, σελ. 172, αναφέρεται ότι अपαραδέκτως προσβάλλεται πράξη εναντίον της οποίας ασκήθηκε ένσταση που προβλέπεται από το Νόμο, γιατί η πράξη έχασε την εκτελεσιτότητά της, λόγω άσκησης αίτησης θεραπείας, ή ενδικοφανούς ιεραρχικής προσφυγής - (βλ., επίσης, Ευρετήριο Νομολογίας Συμβουλίου της

25 Επικρατείας 1971-1975, Τόμος 1ος, σελ. 104 και 108).

Είναι καθιερωμένη αρχή διοικητικού δικαίου ότι πράξη ή απόφαση εναντίον της οποίας έγινε ένσταση ή ιεραρχική προσφυγή, με βάση νομοθετική πρόνοια, χάνει την εκτελεσιτότητά της. Όταν εκδοθεί η απόφαση στην ένσταση ή στην ιεραρχική προσφυγή, έστω και αν είναι απορριπτική, η προσβαλλόμενη απόφαση ενσωματώνεται στη νέα, η οποία είναι η μόνη εκτελεστή πράξη.

35 Η πιο πάνω αρχή δεν επηρεάζει το δικαίωμα προσφυγής στο Δικαστήριο, που διασφαλίζεται με τα Άρθρα 30 και 146 του Συντάγματος. Ο Νόμος εγκαθιδρύει μόνον ίδια διοικητική διαδικασία μέσα στο διοικητικό πλαίσιο, σε ένα ή περισσότερα στάδια, που τελικά καταλήγουν για κρίση της υπόθεσης, είτε από το ίδιο όργανο που εξέδωσε την πράξη, είτε από άλλο ανώτερο. Η λύση αυτή δεν

40 εμποδίζει το δικαστικό έλεγχο των πράξεων των διοικητικών αρχών. Απεναντίας συντελεί στη διατήρηση του Ανωτάτου Δικαστηρίου στην πρέπουσα περιογή με την αποφυγή ασκόπων δικών.

Στην παρούσα υπόθεση, την ημέρα που υποβλήθηκε η ιεραρχική

χική προσφυγή, η προσβαλλόμενη διοικητική πράξη έχασε την εκτελεστότητά της.

Η προσφυγή είναι χωρίς αντικείμενο και θα απορριφθεί.

5

Περαιτέρω, σύμφωνα με την υπόθεση *Pelides*, (ανωτέρω), δεν είναι επιτρεπτή η άσκηση ταυτόχρονα ιεραρχικής προσφυγής και δικαστικής προσφυγής.

Οι αιτητές έχουν το δικαίωμα, με το Άρθρο 146 του Συντάγματος, και με το Άρθρο 45 του Νόμου, να προσφύγουν στο Δικαστήριο εναντίον της απόφασης του Υπουργικού Συμβουλίου.

10

Η προσφυγή απορρίπτεται.

15

Καμιά διαταγή για έξοδα.

Η προσφυγή απορρίπτεται χωρίς διαταγή για έξοδα.