

22 Νοεμβρίου, 1993

[ΝΙΚΗΤΑΣ, Δ/στής]

ΚΑΤΟ ΡΑΡΗΟΣ COAST HOTEL CO. LTD ΚΑΙ ΑΛΛΗ,

Αιτήτριες,

v.

ΔΗΜΟΥ ΠΑΦΟΥ,

Καθ' ου η αίτηση.

(Υπόθεση Αρ. 678/90)

-
- Οδοί και Οικοδομές — Άδεια για παραχώρηση χαλάρωσης, αναφορικά με τις πρόνοιες πολεοδομικής ζώνης — Αρμόδιο όργανο το Υπουργικό Συμβούλιο — Απόρριψη αιτήματος για σύσταση της άδειας από το Δήμο Πάφου, αποτελεί εκτελεστή διοικητική πράξη που δημιουργήσε έννομα αποτελέσματα — Άρθρο 14(2) του περί Ρυθμίσεων Οδών και Οικοδομών Νόμου, Κεφ. 96. 5
- Οδοί και Οικοδομές — Χαλάρωση — Αρμόδιο όργανο για μελέτη αίτησης για χαλάρωση και εισήγηση της έγκρισής της από το Υπουργικό Συμβούλιο είναι το Δημοτικό Συμβούλιο — Άρθρο 3(2) του Κεφ. 96 — Μεταβίβαση αρμοδιότητας σε Εκτελεστική Επιτροπή — Άρθρο 3(4) του Κεφ. 96 — Δυνατή η ανάκληση της μεταβίβασης της εξουσίας αυτής — Δυνατή η σιωπηρή ανάκληση της εξουσιοδότησης που δόθηκε. 10
- Διοικητικό Δίκαιο — Αρμοδιότητα διοικητικού οργάνου — Ανίσχυρη συμφωνία αρμόδιου οργάνου και διοικουμένου για μεταβολή των νομοθετικών κανόνων περί αρμοδιότητας — Θέματα αρμοδιότητας διοικητικού οργάνου, μπορούν να εξεταστούν αυτεπάγγελα από το Δικαστήριο. 15
- Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο — Λόγοι ακύρωσης — Πρέπει να προβάλλονται στο σώμα της αίτησης — Κανονισμοί 2 και 7 του Διαδικαστικού Κανονισμού του Ανωτάτου Συνταγματικού Δικαστηρίου του 1962 — Δεν εξετάζονται λόγοι που προβάλλονται για πρώτη φορά στις γραπτές αγορεύσεις, εκτός αν μπορούν να εξεταστούν αυτεπάγγελα από το Δικαστήριο. 20
- Οδοί και Οικοδομές — Χαλάρωση — Δυνατή μόνο για λόγους δημοσίου συμφέροντος — Ταμειακά συμφέροντα που θα έχει ο Δήμος 25

από την έγκριση της χαλάρωσης, δεν αποτελούν σκοπό δημοσίου συμφέροντος.

5 Οι αιτήτριες εταιρείες προσέβαλλαν με την προσφυγή τους την απόφαση του καθ' ου η αίτηση με την οποία απορρίφθηκε αίτημά τους να συστήσει παρέκλιση από τις πρόνοιες της πολεοδομικής ζώνης που περιλάμβανε και την περιουσία τους για να τους επιτραπεί η προσθήκη τέταρτου ορόφου σε κάθε ξενοδοχείο τους. Ως αιτιολογία της απόφασης, δόθηκε ότι δε συνέτρεχαν λόγοι δημοσίου συμφέροντος.

10 Ο δικηγόρος του καθ' ου η αίτηση πρόβαλε προδικαστικές ενστάσεις, τις εξής:

15 (α) Η απόφαση δεν ήταν εκτελεστή εφόσον αρμόδιο όργανο ήταν το Υπουργικό Συμβούλιο όπου όφειλαν οι αιτήτριες να προσφύγουν βάσει του Άρθρου 14(2) του Κεφ. 96.

20 (β) Τέσσερις από τους έξι λόγους ακυρότητας που προβλήθηκαν από τις αιτήτριες δεν αναφέρονταν στο σώμα της αίτησης βάσει των Κανονισμών 2 και 7 του Διαδικαστικού Κανονισμού του Ανωτάτου Συνταγματικού Δικαστηρίου του 1962, και επομένως το Δικαστήριο δεν μπορούσε να τους εξετάσει.

25 Το Ανώτατο Δικαστήριο απορρίπτοντας την προσφυγή, αποφάσισε ότι:

30 1. Οριστικά το μόνο όργανο που έχει την αρμοδιότητα να επιτρέπει παρέκλιση από τους κανονισμούς είναι το Υπουργικό Συμβούλιο. Όμως είναι φανερό από την ανάγνωση του Άρθρου 14(2) του περί Ρυθμίσεως Οδών και Οικοδομών Νόμου, Κεφ. 96, ότι η διαδικασία που θεσπίζει η πρώτη επιφύλαξη και η ενάσκηση διακριτικής ευχέρειας από την αρμόδια αρχή να εισηγείται χαλάρωση, είναι ανεξάρτητη από τις εξουσίες του Υπουργικού Συμβουλίου, που του απονέμει η δεύτερη επιφύλαξη.

35 Η αρνητική απόφαση του Δήμου, είχε άμεσες και δυσμενείς επιπτώσεις στα συμφέροντα των αιτητριών. Απέκλεισε τη δυνατότητα δόμησης νέου ορόφου στα υφιστάμενα κτίρια. Με άλλα λόγια ήταν πράξη που δημιούργησε έννομα αποτελέσματα. Το έννομο συμφέρον των αιτητριών για άσκηση προσφυγής είναι προδήλο.

40 2. Τα επιχειρήματα που δεν τέθηκαν στο σώμα της αίτησης, αφορούν την Εκτελεστική Επιτροπή του Δήμου και είναι ότι:

1. Το Δημοτικό Συμβούλιο δεν είχε εξουσία να επανεξετάσει απόφαση της Εκτελεστικής Επιτροπής, εφόσον μεταβίβασε την αρμοδιότητά του σε αυτή και δεν την ανακάλεσε, για να αναλάβει εκ νέου την άσκηση της αρμοδιότητας. 5
2. Η Επιτροπή αυτή ήταν παράνομα συγκροτημένη γιατί ο αριθμός των μελών της ήταν μεγαλύτερος από τον προβλεπόμενο. 5
3. Υπήρξε κακή σύνθεση της Εκτελεστική Επιτροπή, λόγω απουσίας δύο μελών της από κρίσιμη συνεδρία και 10
4. Η Εκτελεστική Επιτροπή δεν είχε εξετάσει την υπόθεση, από τη σκοπιά του δημοσίου συμφέροντος.

Στο σημείο αυτό επαναλαμβάνεται, ότι σύμφωνα με τις διατάξεις του Άρθρου 3(2), αρμόδια αρχή θεωρείται ότι είναι το Δημοτικό Συμβούλιο του Δήμου Πάφου. 15

Το Άρθρο 3(4) του Νόμου, προβλέπει για μεταβίβαση αρμοδιότητας. Σύμφωνα με τη διάταξη αυτή στην περίπτωση που αρμόδια αρχή είναι το Δημοτικό Συμβούλιο του Δήμου, όπως συμβαίνει εδώ, το Συμβούλιο ως φορέας αρμοδιοτήτων μπορεί "από καιρού εις καιρό να εκχωρεί εις Εκτελεστική Επιτροπή αποτελούμενη εξ ουχί περισσότερου των 3 μελών του ιδίου του Συμβουλίου, πάσας ή οιασδήποτε των εξουσιών των χρησιμοποιούμενων εις το Συμβούλιο δυνάμει των διατάξεων του παρόντος Νόμου". 20 25

Είναι ορθό ότι ο Καν. 7 επιτάσσει όχι μόνο την έκθεση των νομικών σημείων της προσφυγής αλλά και την πλήρη αιτιολόγησή τους. Και σύμφωνα με τη ερμηνευτική διάταξη του Καν. 2, ο όρος "έγγραφος πρότασις" σημαίνει και την αίτηση. Οπωσδήποτε όμως δεν περιλαμβάνει αγόρευση ή γραπτή αγόρευση. Το αντεπιχείρημα ήταν ότι οι σχετικές πληροφορίες για την εκχώρηση αρμοδιοτήτων στην Εκτελεστική Επιτροπή περιήλθαν σε γνώση του κ. Οδυσσέως, που δεν ήταν δικηγόρος των αιτηριών από την αρχή με το Παράρτημα Χ στη γραπτή του αγόρευση. 30 35

Το θέμα κατά πόσο οι λόγοι της προσφυγής πρέπει να προβάλλονται με το δικόγραφο εξετάστηκε στην υπόθεση **Ανδρέας Δημητρίου ν. Δημοκρατίας**. 40

"Συνάγεται πως αντικείμενο της εξέτασης στη διοικητική δική μπορεί να είναι όσα ζητήματα εγείρουν οι διάδικοι με τις έγγραφες προτάσεις και όσα δικαιούνται να εξετάσει το δικα-

στήριο αυτεπάγγελα."

5 Αντιτάχθηκε ότι οι αιτήσεις εμποδίζονται νομικά (are estopped) να αμφισβητήσουν την αρμοδιότητα επανεξέτασης της απόφασης της Εκτελεστικής Επιτροπής επειδή ακριβώς ζητήθηκε από τις ίδιες της αιτήσεις. Το Δικαστήριο έχει τη γνώμη ότι δεν μπορεί να προκύψει θέμα estoppel. Η μεταβολή των νομοθετικών κανόνων περί αρμοδιότητας με συμφωνία του αρμόδιου οργάνου και του διοικουμένου είναι ανίσχυρη.

10 Το πρώτο θέμα ανάγεται στο κύρος και τις αρμοδιότητες του εκδόντος οργάνου και επομένως μπορεί και πρέπει να εξεταστεί αυτεπάγγελα από το δικαστήριο:

15 Πρέπει να λεχθεί ότι η διαδικασία με την οποία εκδόθηκε από την Εκτελεστική Επιτροπή, απορριπτική απόφαση στις 29/487 (και κοινοποιήθηκε την 1/9/87) έχει τελειώσει και μάλιστα η εν λόγω απόφαση προσβλήθηκε με χωριστή προσφυγή των αιτητριών. Στην προκείμενη περίπτωση έγινε νέα εξέταση του όλου θέματος από το Δημοτικό Συμβούλιο, κάτω από το πρίσμα του δημόσιου συμφέροντος, όπως ζήτησαν οι ίδιες οι αιτήσεις. Η Εκτελεστική Επιτροπή, στο παρόν στάδιο, δεν είχε αποφασιστική αρμοδιότητα. Οι φράσεις "από καιρού εις καιρό" και "πάσας ή οιασδήποτε των εξουσιών των χορηγουμένων εις το Συμβούλιο" υποσημαίνουν ότι 20 τούτο μπορεί να ανακαλέσει τη μεταβίβαση εξουσίας για να την ασκήσει είτε μόνιμα είτε περιστασιακά. Οι περιστάσεις εδώ πείθουν ότι ανακλήθηκε σιωπηρά η αρχική εξουσιοδότηση. Και είναι φανερό από τα στοιχεία ότι την αποφασιστική αρμοδιότητα άσκησε το ίδιο το Συμβούλιο, χωρίς να δεσμεύεται από τη γνώμη άλλου οργάνου για την οποία ασκήθηκε χωριστά άλλη αίτηση ακυρώσεως. Η κατάληξη του Δικαστηρίου στο θέμα αυτό, καθιστά περιττή 25 την εξέταση των υπόλοιπων τριών ισχυρισμών.

- 30 3. Η επίκληση του δημόσιου συμφέροντος, στηρίχθηκε κυρίως σε προοπτικές οικονομικής φύσεως από τις αιτήσεις.

35 Με το Άρθρο 14(1) παρέχεται στην ουσία εξουσία για τον καθαρισμό κριτηρίων χωροταξιακής και πολεοδομικής ανάπτυξης, περιλαμβανομένου του προσδιορισμού τουριστικών ζωνών. Οι 40 διατάξεις αυτές αποσκοπούν στην οργάνωση του χώρου σαν του πολυσήμαντου πλαισίου στο οποίο συμβαίνουν και εξελίσσονται οι ανθρώπινες σχέσεις. Θέτουν το όριο του φυσικού περιβάλλοντος της ανθρώπινης ζωής για τη διατήρηση και καλύτερη της.

- Από τη σκοπιά αυτή τα ταμειακά συμφέροντα που μπορεί να έχει ο Δήμος από έγκριση χαλαρώσεων - που στην προκείμενη περίπτωση αφορούν όχι μόνο το συντελεστή δόμησης αλλά και το ύψος των οικοδομών - δεν μπορούν να θεωρηθούν ότι αποτελούν σκοπό δημοσίου συμφέροντος αν μάλιστα ληφθεί υπόψη η έλλειψη οποιασδήποτε τεχνοοικονομικής μελέτης που να τεκμηριώνει τους ισχυρισμούς που προβάλλονται για τη βιωσιμότητα των ξενοδοχειακών επιχειρήσεων των αιτητριών. Επομένως είναι ορθή ή τουλάχιστον μέσα στα πλαίσια των εξουσιών του Δήμου, η διαπίστωση ότι δεν υπήρχαν λόγοι δημοσίου συμφέροντος. 5 10
- Διαφορετική αντιμετώπιση του θέματος της αιτιολογίας θα σήμαινε αντιστροφή του βάρους απόδειξης. 15
- Η προσφυγή απορρίπτεται χωρίς έξοδα.* 15
- Αναφερόμενες υποθέσεις:*
- Kritikos v. Republic (1985) 3 C.L.R. 2638,* 20
- Ζήνωνος & Υιοί v. Δημοκρατίας (1990) 3 Α.Α.Δ. 2266,*
- Δημητρίου v. Δημοκρατίας (1993) 4 Α.Α.Δ. 289,*
- Παπαφώτης v. Δημοκρατίας (1989) 3 Α.Α.Δ. 1302,* 25
- Mouska v. improvement Board of Paralimni and Another (1986) 3 C.L.R. 1887.*
- Προσφυγή.** 30
- Προσφυγή εναντίον της απόφασης του καθ' ου η αίτηση Δήμου με την οποία δε συνέστησε παρέκκλιση από τις πρόνοιες της πολεοδομικής ζώνης που περιλαμβάνει και την περιουσία των αιτητριών έτσι ώστε να επιτραπεί η προσθήκη τέταρτου ορόφου σε κάθε ξενοδοχείο γιατί δε συνέτρεχαν λόγοι δημοσίου συμφέροντος. 35
- Ε. Οδυσσέως, για τις Αιτήσεις.*
- Α. Ταλιαδώρος για Κ. Χρυσστομίδα, για τον Καθ' ου η αίτηση.* 40
- Cur. adv. vult.*
- ΝΙΚΗΤΑΣ, Δ.: Οι αιτήσεις 1 και 2 είναι εγγεγραμμένες και λει-

τουργούν σαν μετοχικές εταιρείες περιορισμένης ευθύνης. Έχουν την ιδιοκτησία των ξενοδοχείων "Διόνυσος" και "Διόνυσος Αππεχε" αντίστοιχα, που βρίσκονται στα εδαφικά όρια του καθού η αίτηση Δήμου. Ουσιαστικά αποτελούν μια οικοδομική οντότητα.

5 Πρέπει να διευκρινιστεί από την αρχή ότι η εταιρεία C & N. Catering Ltd., έχει προστεθεί σαν αιτήτρια 2 με διάταγμα του δικαστηρίου ημερ. 11/11/92, αφού προηγήθηκε σχετική αίτηση τους ημερ. 23/10/92. Ας σημειωθεί ότι ο καθού συναίνεσε στην έκδοση του διατάγματος. Αμεση συνέπεια αυτής της εξέλιξης είναι ότι η
10 πρώτη προδικαστική ένσταση του καθού για έλλειψη νομιμοποίησης της Kato Paphos Coast Hotel Co. Ltd., αιτήτριας 1, σχετικά με το αίτημα της προσφυγής, που αφορά στο ξενοδοχείο "Διόνυσος Αππεχε" και στηρίζεται στην ιδιοκτησία του ξενοδοχείου, έχει απωλέσει το έρεισμά της και απορρίπτεται.

15 Στις 22/5/90 το Δημοτικό Συμβούλιο Πάφου αποφάσισε να μη συστήσει παρέκκλιση από τις πρόνοιες της πολεοδομικής ζώνης που περιλαμβάνει και την περιουσία των αιτητριών έτσι ώστε να επιτραπεί η προσθήκη τέταρτου ορόφου σε κάθε ξενοδοχείο γιατί
20 δεν συνέτρεχαν λόγοι δημόσιου συμφέροντος. Η εγκυρότητα της απόφασης, που κοινοποιήθηκε στην αιτήτρια με τηλεμήνυμα ημερ. 2/7/90, αποτελεί το αντικείμενο της προσφυγής τους.

25 Οι αιτήτριες είχαν αρχίσει διαβήματα για να πετύχουν χαλάρωση των κανονισμών, που θα καθιστούσαν εφικτή την ανέγερση πρόσθετου ορόφου, πολύ πλιό πριν. Είχαν υποβάλει αίτηση στις 2/12/86. Τα αρχιτεκτονικά σχέδια, που αφορούσαν και τα δύο ξενοδοχεία, κατατέθηκαν στις 26/3/87. Η αναδρομή στο απώτερο ιστορικό είναι αναγκαία γιατί συνδέεται με τα περιστατικά και τις συνθήκες κάτω
30 από τις οποίες οι αιτήτριες κατάθεσαν την κρινόμενη προσφυγή. Η Εκτελεστική Επιτροπή του Δήμου (εφεξής Ε.Ε.), που εξέτασε το θέμα, πήρε αρνητική θέση. Απέρριψε το αίτημα γιατί

35 "(α) ο συντελεστής δόμησης των προτεινόμενων προσθηκών (4ος όροφος) υπερβαίνει κατά πολύ τον επιτρεπόμενο κατά παράβαση της Κ.Δ.Π. 311/83 και

(β) γιατί η ζητούμενη χαλάρωση δεν προωθεί το Δημόσιο
40 Συμφέρο αλλά μόνο το ιδιωτικό."

(Βλέπε παράρτημα 4 ημερ. 1/9/87).

Πρέπει να σημειωθεί πως το ξενοδοχειακό αυτό συγκρότημα εμπίπτει στην τουριστική ζώνη Β1. Με βάση τις διατάξεις της

Κ.Δ.Π. 311/83 επιτρέπεται η δημιουργία ξενοδοχείων στο χώρο που καλύπτει, αλλά συγχρόνως θέτει και όρους δόμησης τους. Ο συντελεστής φτάνει το 65%, το ποσοστό κάλυψης 30%, το ύψος 43 πόδια και μπορούν να ανεγερθούν κατ' ανώτατο όριο μόνο 3 όροφοι. Παρόλο που το ποσοστό κάλυψης για το "Διόνυσος" ήταν μέσα στα επιτρεπόμενα όρια εν τούτοις ο συντελεστής δόμησης ανήλθε σε 77,5% (12,5% πέραν του ορίου). Η υπέρβαση αυτή νομιμοποιήθηκε με την έκδοση καλυπτικής άδειας (αφ. 8508) ημερ. 16/5/85. Αν ο Δήμος έπαιρνε θετική στάση συστήνοντας την αίτηση ο συνολικός συντελεστής δόμησης θα ανερχόταν σε 101,5%. Αυτό θα είχε πολλαπλές συνέπειες. Θα υπερακόντιζε πρώτα το νόμιμο όριο του 65% κατά 36,5%. Και θα υπήρχαν πρόσθετες επιπτώσεις αναφορικά με το ύψος και τον αριθμό των ορόφων του ξενοδοχείου. Τα στοιχεία που μόλις παρέθεσα αφορούν το ξενοδοχείο "Διόνυσος".

Στην περίπτωση του "Διόνυσος Αππεχε" ο συντελεστής δόμησης είχε ξεπεράσει το επιτρεπόμενο από τους κανονισμούς όριο κατά 11,5% για το οποίο εκδόθηκε η καλυπτική άδεια αφ. 7995. Εδώ η χαλάρωση των όρων δόμησης, σύμφωνα με τα αρχιτεκτονικά σχέδια που συνόδευσαν το αίτημα, σχετιζόταν με τον συντελεστή δόμησης ο οποίος θα ανερχόταν σε 94%, δηλαδή, θα ξεπερνούσε το νόμιμο όριο κατά 34%. Περαιτέρω ήταν απαραίτητο να εγκριθεί παρέκκλιση από τον αριθμό ορόφων που μπορούσαν να ανεγερθούν με βάση τους κείμενους κανονισμούς. Η απορριπτική απόφαση του Δήμου, στην οποία ήδη αναφέρθηκα, αμφισβητήθηκε με την κατάθεση από τις αιτήτριες της πρώτης προσφυγής τους με αφ. 985/87.

Στις 10/4/89 οι αιτήτριες ζήτησαν με τηλεμύνημα των δικηγόρων τους επανεξέταση της αίτησης για χαλάρωση "σύμφωνα με την επιφύλαξη της παραγράφου 2 του άρθρου 14 του περί Οδών και Οικοδομών Νόμου, Κεφ. 96", από τη σκοπιά, δηλαδή, του δημοσίου συμφέροντος, όπως το ανέπτυξαν στην επιστολή τους. Το διάβημα αποτελεί και την αφετηρία της ιστορικής βάσης αυτής της προσφυγής. Το Δημοτικό Συμβούλιο, που συνεδρίασε στις 27/6/89, με τη σύμφωνη γνώμη των δικηγόρων του, δέχθηκε να προβεί σε επανεξέταση της αίτησης για χαλάρωση μέσα στα πλαίσια του δημοσίου συμφέροντος.

Στις 12/9/89 επιλήφθηκε του θέματος η Εκτελεστική Επιτροπή του Δήμου, αλλά το απέρριψε επειδή ο συντελεστής δόμησης "θα ξεπεράσει κατά πολύ τον επιτρεπόμενο συντελεστή δόμησης της ζώνης Β1". Στη συνέχεια στις 25/10/89 το Δημοτικό Συμβούλιο άκουσε, σε συνάντηση που διευθέτησε εκ των προτέρων, τις απόψεις του

5 διευθύνοντας συμβούλου των αιτητριών και του δικηγόρου τους στην παρουσία των νομικών συμβούλων του Δήμου. Το πρακτικό που τηρήθηκε αποτελεί το παράρτημα 10. Σε νέα συνεδρίαση της ημερ. 5/12/89 η Ε.Ε., αφού μελέτησε τα πρακτικά της συνάντησης, δε διαπίστωσε την ύπαρξη λόγων δημοσίου συμφέροντος που επιβάλλουν παρέκκλιση (παράγραφος 24 του παραπάνω πρακτικού).

10 Τελικά στις 22/5/90 το Δημοτικό Συμβούλιο πήρε την απόφαση του την οποία οι αιτήτριες προσβάλλουν με την παρούσα προσφυγή. Το ουσιαστικό της μέρος είναι σύντομο και το παραθέτω αυτούσιο:

15 "Το Δημοτικό Συμβούλιο, αφού αντάλλαξε απόψεις και αφού έλαβε επίσης υπόψη την εισήγηση της Ε.Ε. αποφάσισε ομόφωνα να μην υποστηρίξει την αίτηση για χαλάρωση των κανονισμών για ανέγερση 4ου ορόφου στα ξενοδοχεία Διόνυσος και Annexe γιατί δεν υπάρχουν λόγοι δημοσίου συμφέροντος."

20 Ως κατακλείδα του ιστορικού αναφέρω ότι ολόκληρο το πρακτικό της συνεδρίασης διαβιβάστηκε με τηλέτυπο στις 2/7/90 και ακολούθησε η κρινόμενη προσφυγή.

25 Είναι σκόπιμο να υπενθυμίσω εδώ ότι ο καθού έχει προβάλει δύο ακόμα προδικαστικές ενστάσεις. Στην ουσία όμως εγείρουν το ίδιο θέμα. Δεν έχει, ισχυρίζονται, εκτελεστικότητα η προσβαλλόμενη απόφαση γιατί αρμόδιο κατά νόμο όργανο για την έκδοση τελικής απόφασης για χαλάρωση των κανονισμών δεν είναι ο Δήμος Πάφου, αλλά το Υπουργικό συμβούλιο (εφεξής Υ.Σ.). Επομένως η προσφυγή είναι πρόωγη γιατί οι αιτήτριες όφειλαν προ-
30 τού προσφύγουν στο δικαστήριο να αποταθούν στο Υ.Σ. που διαθέτει την αρμοδιότητα σύμφωνα με το άρθρ. 14(2) του Κεφ. 96.

35 Ο δικηγόρος του Δήμου υπέβαλε ότι τη θέση του υποστηρίζει η δεύτερη επιφύλαξη του εδ. 2 του άρθρ. 14 του νόμου. Ειδικότερα υπέβαλε ότι σύμφωνα με την πρόνοια εκείνη σε περίπτωση που η αρμόδια αρχή δηλώσει ότι δεν εγκρίνει την αίτηση, ο ενδιαφερόμενος έχει δικαίωμα και οφείλει να υποβάλει νέα αίτηση προς το Υ.Σ. Ωστόσο εδώ οι αιτήτριες παρέλειψαν να προ-
40 βούν σε τέτοια ενέργεια. Για περαιτέρω ισχυροποίηση των προτάσεων του ο συνήγορος παρέθεσε τις αποφάσεις **Κρητικός v. Δημοκρατίας** (1985) 3 Α.Α.Δ. 2638 και **Ζήνωνος & Υιοί v. Δημοκρατίας** (1990) 3 Α.Α.Δ. 2266.

Ο δικηγόρος των αιτητριών αντέκρουσε τις παραπάνω εισηγή-

σεις του καθού υποστηρίζοντας ότι η επίμαχη απόφαση αποτελεί εκτελεστή διοικητική πράξη και επομένως έχουν άμεσο έννομο συμφέρον να αμφισβητήσουν το κύρος της. Το αντεπιχείρημα είναι ότι "ουδέποτε σύμφωνα με το νόμο η αρμόδια αρχή δηλοί την ικανοποίησιν της προς τον αιτητήν, αλλά μόνον προς το Υπουργικόν Συμβούλιον". Με άλλα λόγια δεν παρέχεται από το νόμο η ευχέρεια στον αιτητή να απευθυνθεί προς το Υ.Σ., όπως συμβαίνει στις περιπτώσεις που προβλέπεται ιεραρχική προσφυγή. 5

Το άρθρ. 3(1) του νόμου ορίζει ότι για την ανέγερση οικοδομής απαιτείται η άδεια της αρμόδιας αρχής που στην υπό συζήτηση υπόθεση είναι το Δημοτικό Συμβούλιο του Δήμου Πάφου. Πρέπει ακόμη να έχουμε υπόψη μας τι ακριβώς προβλέπει το άρθρ. 14(2): 10

"(2) Ανεξαρτήτως οιουδήποτε περιλαμβανομένου εν τω παρόντι Νόμω, από και μετά την δημοσίευσιν γνωστοποίησεως δυνάμει του εδαφίου (1), ουδεμία άδεια εκδίδεται υπό της αρμοδίας αρχής ειμη συμφώνως προς την τοιαύτην γνωστοποίησιν: 15

Νοείται ότι εάν η αρμοδία αρχή δηλοί εαυτήν ως ικανοποιουμένην ότι το δημόσιον συμφέρον απαιτεί την έκδοσιν αδειάς, το Υπουργικόν Συμβούλιον, μετά την λήψιν και μελέτην της τοιαύτης δηλώσεως, δύναται, κατά την απόλυτον αυτού διάκρισιν, να εξουσιοδοτήσει την αρμοδιαν αρχήν να εκδώση άδειαν άλλως ή συμφώνως προς την τοιαύτην γνωστοποίησιν: 20 25

Νοείται περαιτέρω, και άνευ επηρεασμού της εφαρμογής της πρώτης επιφυλάξεως του παρόντος εδαφίου, ότι εάν το Υπουργικόν Συμβούλιον ικανοποιήται ότι το δημόσιον συμφέρον απαιτεί την έκδοσιν αδειάς δύναται να διατάξη τον Διευθυντήν του Τμήματος Πολεοδομίας και Οικίσεως να εκδώση τοιαύτην άδειαν άλλως ή συμφώνως προς την τοιαύτην γνωστοποίησιν και ο Διευθυντής συμμορφούται προς την τοιαύτην διαταγήν και αναφορικώς προς την τοιαύτην άδειαν λογίζεται ως αρμοδία αρχή και κέκτηται τας εξουσίας αρμοδίας αρχής δυνάμει του παρόντος Νόμου, οιαδήποτε δε άδεια ούτω εκδοθείσα κέκτηται συνεπειάς διά πάντας τους σκοπούς του παρόντος Νόμου ως εάν είχεν εκδοθή υπό της αρμοδίας αρχής." 30 35

Οριστικά το μόνο όργανο που έχει την αρμοδιότητα να επιτρέψει παρέκκλιση από τους κανονισμούς είναι το Υ.Σ. Όμως είναι φανερό από την ανάγνωση του άρθρ. 14(2) ότι η διαδικασία που θεσπίζει η πρώτη επιφύλαξη και η ενάσκηση διακριτικής ευχέρειας από την αρμόδια αρχή να εισηγείται χαλάρωση είναι ανε- 40

ξάρτητη από τις εξουσίες του Υ.Σ. που του απονέμει η δεύτερη επιφύλαξη. Δεν μπορεί να έχει άλλο νόημα η εναρκτήρια πρόταση της πρώτης επιφύλαξης "Νοείται περαιτέρω, και άνευ επηρεασμού της εφαρμογής της πρώτης επιφυλάξεως του παρόντος εδαφίου," όπως και η ουσιαστική πρόνοια που ακολουθεί αναφορικά με τη δυνατότητα ανάθεσης σε άλλο όργανο δηλαδή το διευθυντή του Τμήματος Πολεοδομίας και Οίκησης της αρμοδιότητάς για έκδοση άδειας.

10 Η αρνητική απόφαση του Δήμου είχε άμεσες και δυσμενείς επιπτώσεις στα συμφέροντα των αιτητριών. Απέκλεισε τη δυνατότητα δόμησης νέου ορόφου στα κριστάμενα κτίρια. Με άλλα λόγια ήταν πράξη που δημιούργησε έννομα αποτελέσματα. Το έννομο συμφέρον των αιτητριών για άσκηση προσφυγής είναι πιστεύω πρόδηλο.

15 Η επίκληση των δύο αποφάσεων από το δικηγόρο του καθού δεν προωθεί την ερμηνεία που προβάλλει. Η υπόθεση *Ζήνωνος* αφορούσε το άρθρ. 20(1) των περί Βεβαιώσεως και Εισπράξεως Φόρων Νόμων 1978- 1979, το οποίο ρητά προβλέπει ότι κάθε πρόσωπο που αμφισβητεί την φορολογία που του επιβάλλεται μπορεί να υποβάλει γραπτή ένσταση στο διευθυντή του Τμήματος Εσωτερικών Προσόδων για επανεξέταση και αναθεώρηση της. Η προβολή ένστασης μέσα στα χρονικά όρια που θέτει η διάταξη συνιστά προϋπόθεση για άσκηση της προσφυγής. Έτσι η προσφυγή απορρίφθηκε ως ανομιμοποίητη γιατί ακριβώς δεν προηγήθηκε η ένσταση σύμφωνα με τη ρητή πρόβλεψη του νόμου. Με το ίδιο σκεπτικό απορρίφθηκε η προσφυγή Κρητικού γιατί προτού αποταθεί στο Ανώτατο Δικαστήριο δεν ακολούθησε τη διαδικασία που θεσπίστηκε από το άρθρ. 161 (1) του περί Τελωνείων και Φόρων Καταναλώσεως Νόμου αρ. 82/67 που πρόβλεπε διαδικασία για την επίλυση της διαφοράς από άλλο όργανο. Η προσφυγή σε αυτή αποτελούσε προϋπόθεση για την κατάθεση αίτησης ακυρώσεως.

35 Οι προδικαστικές ενστάσεις απορρίπτονται.

40 Τέθηκε επίσης ζήτημα από το δικηγόρο του καθού ότι οι τέσσερεις από τους έξι νομικούς ισχυρισμούς που προβάλλουν οι αιτήτριες για να επιτύχει η προσφυγή τους δεν θίγονται καθόλου ως νομικά σημεία στο σώμα της αίτησης. Η εισήγησή τους, που έχει βασισθεί στους Καν. 2 και 7 του Διαδικαστικού Κανονισμού του Ανωτάτου Συνταγματικού Δικαστηρίου του 1962, όπως τροποποιήθηκε, είναι ότι το δικαστήριο δεν μπορεί να τους εξετάσει απλώς και μόνο διότι αναπτύχθηκαν εκ των υστέρων στη γραπτή αγόρευση του δικηγόρου τους.

Τα επιχειρήματα αυτά, που αφορούν την Ε.Ε. του Δήμου είναι ότι

- (1) Το Δημοτικό Συμβούλιο δεν είχε εξουσία να επανεξετάσει απόφαση της Ε.Ε. εφόσον μεταβίβασε την αρμοδιότητα του σε αυτή και δεν την ανακάλεσε για να αναλάβει εκ νέου την άσκηση της αρμοδιότητας. 5
- (2) Η Επιτροπή αυτή ήταν παράνομα συγκροτημένη γιατί ο αριθμός των μελών της ήταν μεγαλύτερος από τον προβλεπόμενο. 10
- (3) Υπήρξε κακή σύνθεση της Ε.Ε. λόγω απουσίας δύο μελών της από κρίσιμη συνεδρία και 15
- (4) Η Ε.Ε. δεν είχε εξετάσει την υπόθεση από τη σκοπιά του δημόσιου συμφέροντος. 15

Στο σημείο αυτό επαναλαμβάνω ότι σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρ. 3(2) αρμόδια αρχή θεωρείται ότι είναι το Δημοτικό Συμβούλιο του Δήμου Πάφου. 20

Το άρθρ. 3(4) του νόμου προβλέπει για μεταβίβαση αρμοδιότητας. Σύμφωνα με τη διάταξη αυτή στην περίπτωση που αρμόδια αρχή είναι το Δημοτικό Συμβούλιο του Δήμου, όπως συμβαίνει εδώ, το Συμβούλιο ως φορέας αρμοδιοτήτων μπορεί "από καιρού εις καιρόν να εκχωρή εις Εκτελεστικήν Επιτροπήν αποτελουμένην εξ ουχί περισσότερων των 3 μελών του ιδίου του Συμβουλίου πάσας ή οιασδήποτε των εξουσιών των χορηγουμένων εις το Συμβούλιον δυνάμει των διατάξεων του παρόντος Νόμου". 25 30

Είναι ορθόν ότι ο Καν. 7 επιτάσσει όχι μόνον την έκθεση των νομικών σημείων της προσφυγής αλλά και την πλήρη αιτιολόγηση τους. Και σύμφωνα με την ερμηνευτική διάταξη του Καν. 2 ο όρος "έγγραφος πρότασις" σημαίνει και την αίτηση. Οπωσδήποτε όμως δεν περιλαμβάνει αγόρευση ή γραπτή αγόρευση. Το αντεπιχείρημα ήταν ότι οι σχετικές πληροφορίες για την εκχώρηση αρμοδιοτήτων στην Ε.Ε. περιήλθαν σε γνώση του κ. Οδυσσέως, που δεν ήταν δικηγόρος των αιτητριών από την αρχή, με το παράρτημα Χ ημερ. 11/11/92, το οποίο επισυνάφθηκε στη γραπτή αγόρευση του ημερ. 1/12/92. 35 40

Το θέμα κατά πόσον οι λόγοι της προσφυγής πρέπει να προβάλλονται με το δικόγραφο εξετάστηκε στην υπόθεση **Ανδρέας**

Δημητρίου v. Δημοκρατίας (1993) 4 Α.Α.Δ. 289:

5 "Συνάγεται πως αντικείμενο της εξέτασης στη διοικητική δί-
κη μπορεί να είναι όσα ζητήματα εγείρουν οι διάδικοι με τις
έγγραφες προτάσεις και όσα δικαιούνται να εξετάσει το δικα-
στήριο αυτεπάγγελα."

10 Αντιτάχθηκε ότι οι αιτήσεις εμποδίζονται νομικά (are
estopped) να αμφισβητήσουν την αρμοδιότητα επανεξέτασης της
απόφασης της Ε.Ε. επειδή ακριβώς ζητήθηκε από τις ίδιες τις αι-
τήσεις. Έχω τη γνώμη ότι δεν μπορεί να προκύψει θέμα estoppel.
15 Η μεταβολή των νομοθετικών κανόνων περί αρμοδιότητας με συμ-
φωνία του αρμόδιου οργάνου και του διοικουμένου είναι ανίσχυ-
ρη. (Βλέπε Στασινοπούλου "Δίκαιον Διοικητικών Πράξεων" σελ.
190). Σαφώς η παρούσα δεν είναι από τις περιπτώσεις που μπο-
ρούσε να λειτουργήσει η αρχή του νομικού κωλύματος (estoppel).

20 Το πρώτο θέμα ανάγεται στο κύρος και τις αρμοδιότητες του
εκδότος οργάνου και επομένως μπορεί και πρέπει να εξεταστεί
αυτεπάγγελα από το δικαστήριο: **Φώτης Παπαφώτης v. Δημο-
κρατίας** (1989) 3 Α.Α.Δ. 1302.

25 Πρέπει να λεχθεί ότι η διαδικασία με την οποία εκδόθηκε από
την Ε.Ε. απορριπτική απόφαση στις 29/4/87 (και κοινοποιήθηκε
την 1/9/87) έχει τελειώσει και μάλιστα η εν λόγω απόφαση προ-
σβλήθηκε με χωριστή προσφυγή των αιτητριών. Στην προκείμενη
περίπτωση έγινε νέα εξέταση του όλου θέματος από το Δημοτικό
Συμβούλιο κάτω από το πρίσμα του δημόσιου συμφέροντος, όπως
30 ζήτησαν οι ίδιες οι αιτήτριες (βλέπε παραρτήματα 5- 13 που επι-
συνάφθηκαν στην ένσταση). Η Ε.Ε. στο παρόν στάδιο δεν είχε
αποφασιστική αρμοδιότητα. Οι φράσεις "από καιρού εις καιρόν
και "πάσας ή οιασδήποτε των εξουσιών των χορηγουμένων εις το
Συμβούλιο" υποσημαίνουν ότι τούτο μπορεί να ανακαλέσει τη
35 μεταβίβαση εξουσίας για να την ασκήσει είτε μόνιμα είτε περιστα-
σιακά. Οι περιστάσεις εδώ πείθουν ότι ανακλήθηκε σιωπηρά η αρ-
χική εξουσιοδότηση. Και είναι φανερό από τα στοιχεία ότι την
αποφασιστική αρμοδιότητα άσκησε το ίδιο το Συμβούλιο χωρίς να
δεσμεύεται από τη γνώμη άλλου οργάνου για την οποία ασκήθηκε
40 χωριστά άλλη αίτηση ακυρώσεως. Η κατάληξή μου στο θέμα αυτό
καθιστά περιττή την εξέταση των υπόλοιπων τριών ισχυρισμών.

Αναφορικά με την ουσία της υπόθεσης οι αιτήτριες υπέβαλαν
ότι τα επιχειρήματα που ανέπτυξε ο δικηγόρος που χειριζόταν
τότε την υπόθεση καθώς και ο διευθύνων σύμβουλος τους στην

κοινή σύσκεψη με το Δημοτικό Συμβούλιο την 25/10/89, αποτελούν λόγους που εξυπηρετούν το δημόσιο συμφέρον και υπαγορεύουν τη λήψη θετικής απόφασης. Πρόσθετα η απλή μνημόνευση στην προσαλλόμενη απόφαση ότι "δεν υπήρχαν λόγοι δημόσιου συμφέροντος" δε συνιστά αιτιολογία της απόφασης που και γιαυτό πρέπει να ακυρωθεί. 5

Είναι σημαντικό να έχουμε υπόψη τους λόγους που έθεσαν οι αιτήτριες και επανέλαβαν ενώπιόν μου: 10

"(α) Το ξενοδοχείο κτίστηκε και είναι εναρμονισμένο με το φυσικό περιβάλλον. 15

(β) Αύξηση των δωματίων του ξενοδοχείου σημαίνει αύξηση του τουρισμού. 15

(γ) Αύξηση του τουρισμού σημαίνει αύξηση των εσόδων του ξενοδοχείου αλλά παράλληλα και των εσόδων των διαφόρων κέντρων και καταστημάτων. 20

(δ) Αύξηση των δωματίων του ξενοδοχείου σημαίνει και αύξηση των διανυκτερεύσεων που καταβάλλονται στο Δήμο Πάφου σύμφωνα με τη νομοθεσία. 20

(ε) Αύξηση των δωματίων σημαίνει αύξηση των διαφόρων φορολογιών που επιβάλλει ο Δήμος Πάφου. 25

(στ) Το ξενοδοχείο καταβάλλει στο Δήμο με βάση τι διάφορες φορολογίες ποσό ΛΚ 14,000ΛΚ 15,000. Σε περίπτωση παραχώρησης της αιτούμενης χαλάρωσης τα έσοδα του Δήμου αναμένεται να αυξηθούν κατά ΛΚ 6,000 περίπου το χρόνο. 30

(ζ) Η Κύπρος αντιμετωπίζει, σε μεγάλο βαθμό, ανταγωνισμό από το εξωτερικό σε προϊόντα αλλά και σε ξενοδοχεία. Τα προϊόντα αυτά επηρεάζουν άμεσα τα έξοδα ενός ξενοδοχείου που για να μπορέσει να ανταποκριθεί θα πρέπει το ξενοδοχείο αυτό να αυξήσει τα δωμάτια του για να έχει παράλληλα αύξηση των εσόδων του για να μπορεί να επιβιώσει. Γι' αυτό, αύξηση του τουρισμού σημαίνει δημόσιο συμφέρον. Επομένως είναι φανερό ότι σε κάθε χαλάρωση που παραχωρείται για σκοπούς δημοσίου συμφέροντος εξυπηρετείται και το ιδιωτικό συμφέρον." 40

Βλέπουμε λοιπόν ότι η επίκληση του δημόσιου συμφέροντος

στηρίχθηκε κυρίως σε προοπτικές οικονομικής φύσεως. Ας σημειωθεί πως τους ίδιους περίπου ισχυρισμούς πρόβαλε ο αιτητής στην υπόθεση *Μούσκα ν. Συμβουλίου Βελτιώσεως Παραλιμνίου και Άλλου* (1986) 3 Α.Α.Δ. 1887, στην οποία αναφέρθηκε ο δικηγόρος του Δήμου, αλλά δεν επεκράτησαν. Η υπόθεση αφορούσε την δημιουργία πολυτελούς ξενοδοχείου σε προστατευμένο μήμιμα της παραλίας. Το δικαστήριο, αφού επεσήμανε ότι το βάρος απόδειξης του ισχυρισμού ότι η χαλάρωση που επιζητούσε ο αιτητής (για την οποία προβλέπει η επιφύλαξη του εδ. 2 του άρθρου 5Α του περί Προστασίας της Παραλίας Νόμου, Κεφ. 59) εξυπηρετούσε στην περίπτωση εκείνη το δημόσιο συμφέρον, απέρριψε τη σχετική αίτηση. Αναφορικά με την υποχρέωση αυτή του διοικουμένου που αφορά στο βάρος απόδειξης βλέπε επίσης τη μονογραφία της Δ. Κοντόγιωργα - Θεοχαροπούλου "Το Δημόσιον Συμφέρον και η Ανάκλησις των Διοικητικών Πράξεων" στον Τιμητικό Τόμο του Συμβουλίου Επικρατείας 1929- 1979, ΙΙ, σελ. 355, 373.

Με το άρθρ. 14(1) παρέχεται στην ουσία εξουσία για τον καθορισμό κριτηρίων χωροταξικής και πολεοδομικής ανάπτυξης, περιλαμβανομένου του προσδιορισμού τουριστικών ζωνών. Οι διατάξεις αυτές αποσκοπούν στην οργάνωση του χώρου σαν του πολυσήμαντου πλαισίου στο οποίο συμβαίνουν και εξελίσσονται οι ανθρώπινες σχέσεις. Θέτουν το όριο του φυσικού περιβάλλοντος της ανθρώπινης ζωής για τη διατήρηση και καλύτερευσή της.

Από τη σκοπιά αυτή τα ταμειακά συμφέροντα που μπορεί να έχει ο Δήμος από έγκριση χαλαρώσεων - που στην προκειμένη περίπτωση αφορούν όχι μόνον το συντελεστή δόμησης αλλά και το ύψος των οικοδομών - δεν μπορούν να θεωρηθούν ότι αποτελούν σκοπό δημόσιου συμφέροντος αν μάλιστα ληφθεί υπόψη η έλλειψη οποιασδήποτε τεχνο-οικονομικής μελέτης που να τεκμηριώνει τους ισχυρισμούς που προβάλλονται για τη βιωσιμότητα των ξενοδοχειακών επιχειρήσεων των αιτητριών. Επομένως είναι ορθή ή τουλάχιστον μέσα στα πλαίσια των εξουσιών του Δήμου η διαπίστωση ότι δεν υπήρχαν λόγοι δημόσιου συμφέροντος.

Διαφορετική αντιμετώπιση του θέματος της αιτιολογίας θα σήμαινε αντιστροφή του βάρους απόδειξης.

40 Η αίτηση απορρίπτεται χωρίς έξοδα.

Η αίτηση απορρίπτεται χωρίς έξοδα.