

25 Φεβρουαρίου, 1993

[ΣΤΥΛΙΑΝΙΔΗΣ, Δ/στής]

ΑΝΑΦΟΡΙΚΑ ΜΕ ΤΟ ΑΡΘΡΟ 146 ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ

ΑΔΩΝΗΣ ΠΑΠΑΝΤΩΝΙΟΥ ΚΑΙ ΑΛΛΟΙ,

Αιτητές,

v.

ΥΠΟΥΡΓΙΚΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ (ΑΡ. 1),

Καθ' ων η αίτηση.

(Υπόθεση Αρ. 574/92)

5 Προσφυγή βάσει του Άρθρου 146 του Συντάγματος — Έννομο συμφέρον — Ανάπτυξη — Κάτοικος ή ιδιοκτήτης όμορου ακινήτου μπορεί να προσβάλει μόνο τις διοικητικές αποφάσεις που η προσωπική του κατάσταση τον τοποθετεί σε άμεση και ειδική σχέση με αυτές — Προσφυγή εναντίον αλλότριας άδειας οικοδομής — Παραδεκτή στην κριθείσα περίπτωση.

10 Οι αιτητές προσέβαλαν την έγκριση άδειας οικοδομής για μετατροπές σε όμορο ακίνητο (κρίσιμη ήταν η έγκριση της αλλαγής χρήσεως της γειτονικής στο εστιατόριο των αιτητών κατοικίας προκειμένου να λειτουργήσει επίσης ως εστιατόριο) και το Δικαστήριο απασχόλησε προδικαστικά, η ύπαρξη εννόμου συμφέροντος των αιτητών να ασκήσουν μία τέτοια προσφυγή.

15 Το Ανώτατο Δικαστήριο, κρίνοντας ως παραδεκτή την προσφυγή, αποφάσισε ότι:

20 1. Ο προσφεύγων πρέπει να έχει έννομο συμφέρον στο χρόνο της έκδοσης της προσβαλλόμενης διοικητικής πράξης, στο χρόνο της καταχώρισης της προσφυγής και κατά την ακρόασή της. Το συμφέρον πρέπει να είναι έννομο, προσωπικό, άμεσο, ενεστώσ και συγκεκριμένο, γιατί η προσφυγή δεν είναι λαϊκή αγωγή.

25 Παρόλο ότι το διοικητικό δικονομικό σύστημα είναι γενικά ερευνητικό, το βάρος της απόδειξης της ύπαρξης εννόμου συμ-

φέροντος, όταν αμφισβητείται, το έχει ο αιτητής.

Έλλειψη εννόμου συμφέροντος καθιστά την προσφυγή απαράδεκτη.

5

Η ύπαρξη εννόμου συμφέροντος εξετάζεται από το Δικαστήριο ως προδικαστικό ζήτημα, ακόμα και αυτεπάγγελα.

Στο στάδιο αυτό, το Δικαστήριο αποφεύγει, όσο είναι δυνατό, να υπεισέρχεται στην ουσία της προσφυγής.

10

2. Το έννομο συμφέρον στο διοικητικό δίκαιο έχει ευρύτερη εμβέλεια από το δικαίωμα στο αστικό δίκαιο. Το συμφέρον μπορεί να είναι υλικό ή ηθικό.

15

Το έννομο συμφέρον πρέπει να είναι άμεσο και προσωπικό. Αναφέρεται στον ειδικό δεσμό ο οποίος υπάρχει μεταξύ του αιτητή και της προσβαλλόμενης πράξης, λόγω της σχέσης του αιτητή με τη νομική ή/και πραγματική κατάσταση, την οποία θίγει κατά τρόπο βλαπτικό η πράξη ή η παράλειψη.

20

Έννομο συμφέρον υπάρχει όταν συντρέχουν δυο προϋποθέσεις:-

(α) Η προσβαλλόμενη πράξη προκαλεί υλική ή ηθική βλάβη στον αιτητή και

25

(β) Ο αιτητής υφίσταται τη βλάβη με ορισμένη ιδιότητα, που αναγνωρίζεται από τους κανόνες του δικαίου, δηλαδή να υπάρχει μια ειδική έννομη σχέση του αιτητή με την προσβαλλόμενη πράξη.

30

Ο κάτοικος ή ο ιδιοκτήτης όμορου ακινήτου, μπορεί να προσβάλει μόνο τις διοικητικές αποφάσεις, που η προσωπική του κατάσταση τον τοποθετεί σε άμεση και ειδική σχέση με αυτές.

35

3. Προσφυγή εναντίον άδειας οικοδομής είναι παραδεκτή, μόνο αν ο αιτητής επηρεάζεται δυσμενώς από αυτή.

Στην παρούσα υπόθεση οι αιτητές έχουν ιδιαίτερο δεσμό με την προσβαλλόμενη πράξη, και ως εκ τούτου, αυξημένο συμφέρον, το οποίο είναι άμεσο. Η προσβαλλόμενη πράξη τους θίγει ευθέως. Αυτοί θα υποστούν οικονομική βλάβη.

40

Για όλους του πιο πάνω λόγους, οι αιτητές έχουν έννομο συμ-

4 Α.Α.Δ. Παπαντωνίου κ.ά. ν. Υπουργ. Συμβουλίου (Αρ. 1)

φέρων και η προσφυγή είναι παραδεκτή.

Διαταγή ως ανωτέρω.

Αναφερόμενες υποθέσεις:

5

*Chrysostomides v. Greek Communal Chamber (1964) C.L.R. 397,*

*Christofides v. C.Y.T.A. (1979) 3 C.L.R. 99,*

10

*Avgoloupi v. Minister of Interior (1985) 3 C.L.R. 1525,*

*Kriotiotis v. Municipality of Paphos and Others (1986) 3 C.L.R. 322,*

*Papaleontiou v. Educational Service Commission (1987) 3 C.L.R. 1341,*

15

*Fairways (Limassol) Limited v. Δημοκρατίας (1992) 4 Α.Α.Δ. 4221,*

*Constantinou and Another v. Republic (1966) 3 C.L.R. 174,*

20

*Αποφάσεις Συμβουλίου της Επικρατείας Αρ. 3606/1971, 4037/1979, 1059/72.*

**Προδικαστική ένσταση.**

25

Προδικαστική ένσταση από τους καθ' ων η αίτηση ότι η προσφυγή είναι απαράδεκτη γιατί οι αιτητές στερούνται εννόμου συμφέροντος.

*Α. Ποιητής, για τους Αιτητές.*

30

*Μ. Τσαγγαρίδης, Δικηγόρος της Δημοκρατίας για τους Καθ' ων η αίτηση.*

*Cur. adv. vult.*

35

ΣΤΥΛΙΑΝΙΔΗΣ, Δ.: Ο δικηγόρος των καθ' ων η αίτηση πρόβαλε ότι η προσφυγή είναι απαράδεκτη, γιατί οι αιτητές δεν έχουν έννομο συμφέρον.

40

Το Δικαστήριο τούτο έχει Αναθεωρητική Δικαιοδοσία, με βάση το Άρθρο 146 του Συντάγματος, σε προσφυγή που ασκείται από πρόσωπο του οποίου, όπως ρητά αναφέρεται στην παράγραφο 2 του Άρθρου 146 του Συντάγματος:-

" ... προσεβλήθη ευθέως διά της αποφάσεως, της πράξεως ή

της παραλείψεως ίδιον, ενεστώς έννομον συμφέρον, όπερ κέκτηται τούτο είτε ως άτομον είτε ως μέλος κοινότητός τινος."

Ο προσφεύγων πρέπει να έχει έννομο συμφέρον στο χρόνο της έκδοσης της προσβαλλόμενης διοικητικής πράξης, στο χρόνο της καταχώρισης της προσφυγής και κατά την ακρόασή της. 5

Το συμφέρον πρέπει να είναι έννομο, προσωπικό, άμεσο, ενεστώς και συγκεκριμένο, γιατί η προσφυγή δεν είναι λαϊκή αγωγή - (βλ., μεταξύ άλλων, *Kyriakos Chrysostomides v. The Greek Communal Chamber through The Disciplinary Council of The Elementary School-Teachers* (1964) C.L.R. 397· *Christofides v. CY.T.A.* (1979) 3 C.L.R. 99· *Avgoloupi v. Minister of Interior* (1985) 3 C.L.R. 1525· *Kritiotis v. Municipality of Paphos and Others* (1986) 3 C.L.R. 322· *Papaleontiou v. Educational Service Commission* (1987) 3 C.L.R. 1341· *Fairways (Limassol) Limited v. Κυπριακής Δημοκρατίας* (1992) 4 Α.Α.Δ. 4221). 10 15

Παρόλο ότι το διοικητικό δικονομικό σύστημα είναι γενικά ερευνητικό, το βάρος της απόδειξης της ύπαρξης εννόμου συμφέροντος, όταν αμφισβητείται, το έχει ο αιτητής - (βλ., μεταξύ άλλων, *Sophocles Constantinou and Another v. Republic of Cyprus through the Public Service Commission* (1966) 3 C.L.R. 174, σελ. 180). 20

Έλλειψη εννόμου συμφέροντος καθιστά την προσφυγή απαράδεκτη. 25

Η ύπαρξη εννόμου συμφέροντος εξετάζεται από το Δικαστήριο ως προδικαστικό ζήτημα, ακόμα και αυτεπάγγελτα. 30

Στο στάδιο αυτό, το Δικαστήριο αποφεύγει, όσο είναι δυνατό, να υπεισέρχεται στην ουσία της προσφυγής.

Οι αιτητές με την προσφυγή αυτή ζητούν τις πιο κάτω θεραπείες:- 35

"1. Δήλωση του Δικαστηρίου ότι η απόφαση του καθ' ου η αίτηση ημερομηνίας 20.5.92 με την οποία το καθ' ου η αίτηση Υπουργικό Συμβούλιο απεφάσισε να εγκρίνη την έκδοση της αιτούμενης πολεοδομικής ζώνης στα Ακίνητα Ρ.Μ. ΘΕΟΧΑΡΟΥΣ ΛΤΔ για αλλαγή χρήσης και εσωτερικές μετατροπές μόνο σε υφιστάμενες κατοικίες που βρίσκονται στα τεμάχια υπ' αρ. 697, 698, 388 και 389 του Φ/Σχ. 42/22 στην περιοχή Βελτιώσεως Αγίας Νά- 40

πας, είναι άκυρη και στερημένη οιοιυδήποτε αποτελέσματος.

5 2. Δήλωση του Δικαστηρίου ότι η υπό την ίδια ημερομηνία απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου να εξουσιοδοτήσει το Συμβούλιο Βελτιώσεως Αγίας Νάπας σαν Αρμοδία Αρχή να εκδώση την άδεια για τις μετατροπές και την αλλαγή χρήσεως της οικοδομής είναι άκυρη και στερημένη οιοιυδήποτε αποτελέσματος."

10 Τα γεγονότα είναι τα ακόλουθα:-

15 Οι αιτητές 3 είναι ιδιοκτήτες του τεμαχίου 32, Φύλλο/Σχέδιο 42/21, στην Αγία Νάπα, στο οποίο υπάρχει οικοδομή, η οποία χρησιμοποιείται, σύμφωνα με άδεια, από τους αιτητές 1 και 2, ως εστιατόριο με την επωνυμία "MAGIC SANDY BAY".

20 Η εταιρεία "ΑΚΙΝΗΤΑ Ρ.Μ. ΘΕΟΧΑΡΗ ΛΤΔ." (η "εταιρεία"), από τη Λευκωσία, είναι ιδιοκτήτρια των τεμαχίων 697, 698, 388 και 389, του Φύλλου/Σχεδίου 42/22, στην περιοχή Συμβουλίου Βελτιώσεως Αγίας Νάπας, στα οποία υφίσταται νόμιμη οικοδομή (κατοικία).

25 Η κατοικία ανεγέρθη με άδεια οικοδομής που χορηγήθηκε το 1971.

30 Το 1973 καθορίστηκε Ζώνη Προστασίας της Παραλίας, σύμφωνα με τον περί Προστασίας της Παραλίας Νόμο, (Κεφ. 59, Νόμοι Αρ. 22/61, 17/64, 8/72, 52/75, 21/87, 126/89, 11/90, 251/90, 40/91, 87/91).

35 Τα τεμάχια της εταιρείας αυτής βρίσκονται, σχεδόν εξ' ολοκλήρου, μέσα στη Ζώνη Προστασίας της Παραλίας, ενώ η υφιστάμενη οικοδομή βρίσκεται ολόκληρη μέσα στη Ζώνη αυτή. Βρίσκονται δε μέσα στην Τουριστική Ζώνη - Τ1γ, που καθορίστηκε με τη Δήλωση Πολιτικής.

40 Εν όψει των πιο πάνω, ούτε πολεοδομική άδεια, ούτε και άδεια οικοδομής μπορούν να εκδοθούν, παρά μόνο ύστερα από ειδική έγκριση του Υπουργικού Συμβουλίου, σύμφωνα με την επιφύλαξη του εδαφίου (2) του Άρθρου 5Α του περί Προστασίας της Παραλίας Νόμου.

Η εταιρεία με αίτηση ζήτησε την εξασφάλιση άδειας οικοδομής για εσωτερικές μόνο μετατροπές και πολεοδομική άδεια για

αλλαγή χρήσης της υφιστάμενης κατοικίας, ώστε να λειτουργεί ως εστιατόριο.

Στις 20 Μαΐου, 1992, το Υπουργικό Συμβούλιο πήρε την Απόφαση 37.395, που έχει:-

5

"35. Το Συμβούλιο αποφάσισε -

(α) να εγκρίνει, με βάση τις εξουσίες που παρέχονται σ' αυτό, σύμφωνα με τις πρόνοιες της επιφύλαξης του εδαφίου (2) του άρθρου 5Α του περί Προστασίας της Παραλίας Νόμου, Κεφ. 59 και Νόμων του 1961 έως 1992, (όπως αυτό προνοείται στο άρθρο 3 του περί Προστασίας της Παραλίας (Τροποποιητικού) Νόμου, Αρ. 8 του 1972), την έκδοση της αιτούμενης πολεοδομικής άδειας στην Εταιρεία "Ακίνητα Ρ.Μ. Θεοχάρη Λτδ.", για αλλαγή χρήσης και εσωτερικές μετατροπές μόνο (χωρίς να αυξηθεί ο όγκος της οικοδομής), σε υφιστάμενη κατοικία που βρίσκεται στα τεμάχια με αρ. 697, 698, 388 και 389 του Φύλλου/Σχεδίου 42/22 στην Περιοχή Βελτιώσεως Αγίας Νάπας, έτσι που να λειτουργεί ως εστιατόριο

10

15

20

και

(β) να εξουσιοδοτήσει το Συμβούλιο Βελτιώσεως Αγίας Νάπας, Αρχμόδια Αρχή, να εκδώσει την άδεια οικοδομής για τις μετατροπές και την αλλαγή χρήσης της οικοδομής αφού προηγηθεί η έκδοση πολεοδομικής άδειας, τόσο για τις μετατροπές όσο και για την αλλαγή της χρήσης της οικοδομής."

25

Οι αιτητές με την προσφυγή αυτή ζητούν την ακύρωση της πιο πάνω απόφασης.

30

Ο δικηγόρος των καθ' ων η αίτηση επιχειρηματολόγησε ότι όμορος ή περίοικος ιδιοκτήτης έχει έννομο συμφέρον να προσβάλει την απόφαση, μόνο αν επηρεάζονται πραγματοποιητέα δικαιώματά του, όπως είναι ο φωτισμός, ή ο αερισμός της οικοδομής του. Το προβαλλόμενο συμφέρον των αιτητών είναι η αποτροπή της λειτουργίας ανταγωνιστικού εστιατορίου. Το συμφέρον τους, ως εκ τούτου, είναι οικονομικό, δεν προστατεύεται από το Νόμο και δε συνιστά έννομο συμφέρον.

35

40

Ο δικηγόρος των αιτητών εισηγήθηκε ότι, με την προσβαλλόμενη απόφαση, επηρεάζονται άμεσα οικονομικά τους συμφέροντα και υπάρχει ουσιώδης σχέση μεταξύ της προσβαλλόμενης

διοικητικής πράξης και της βλάβης που προκαλείται σ' αυτούς. Η χορήγηση άδειας χρήσης εστιατορίου θα δημιουργήσει ανταγωνισμό, με άμεσο αποτέλεσμα τη μείωση των κερδών που αποφέρει το εστιατόριο των αιτητών.

5

Το έννομο συμφέρον στο διοικητικό δίκαιο έχει ευρύτερη εμβέλεια από το δικαίωμα στο αστικό δίκαιο.

Το συμφέρον μπορεί να είναι υλικό ή ηθικό.

10

Το έννομο συμφέρον πρέπει να είναι άμεσο και προσωπικό. Αναφέρεται στον ειδικό δεσμό ο οποίος υπάρχει μεταξύ του αιτητή και της προσβαλλόμενης πράξης, λόγω της σχέσης του αιτητή με τη νομική ή/και πραγματική κατάσταση, την οποία θίγει κατά τρόπο βλαπτικό η πράξη ή η παράλειψη - (βλ. Επ. Σπηλιωτοπούλου - "Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου" Πέμπτη Έκδοση, 1991, παράγραφο 460, σελ. 436).

15

Έννομο συμφέρον υπάρχει όταν συντρέχουν δυο προϋποθέσεις:-

20

- (α) Η προσβαλλόμενη πράξη προκαλεί υλική ή ηθική βλάβη στον αιτητή και
- (β) Ο αιτητής υφίσταται τη βλάβη με ορισμένη ιδιότητα που αναγνωρίζεται από τους κανόνες του δικαίου, δηλαδή να υπάρχει μια ειδική έννομη σχέση του αιτητή με την προσβαλλόμενη πράξη - (βλ. Αποφάσεις Σ.Ε. 3606/1971, 4037/1979).

25

Ο κάτοικος ή ο ιδιοκτήτης όμορου ακινήτου μπορεί να προσβάλει μόνο τις διοικητικές αποφάσεις, που η προσωπική του κατάσταση τον τοποθετεί σε άμεση και ειδική σχέση με αυτές - (βλ. Odent - "Contentieux Administratif", Τόμος V, σελ. 1293).

30

Προσφυγή εναντίον άδειας οικοδομής είναι παραδεκτή μόνο αν ο αιτητής επηρεάζεται δυσμενώς από αυτή - (βλ. *Kritiotis v. Municipality of Paphos and Others*, (ανωτέρω), στις σελ. 342-343).

35

Ο καθηγητής Β. Σκουρής στο Άρθρο του "Η Άσκηση Αιτήσεων Ακυρώσεως από Τρίτους", Τόμος Τιμητικός του Συμβουλίου της Επικρατείας, 1929-1979, Τόμος 1, σελ. 371, στη σελ. 385 αναφέρει:-

40

"β) Οι αιτήσεις ακυρώσεως εναντίον επαγγελματικών αδειών και αδειών ιδρύσεως επιχειρήσεων δεν προσκοπτούν κατά κανόνα στην έλλειψη εννόμου συμφέροντος, εάν προέρχονται από ανταγωνιστές. Ο κάτοχος επαγγελματικής αδείας μπορεί

να προσβάλει την πράξη χορηγήσεως μιας νέας αδειάς, όταν ο μελλοντικός ανταγωνιστής πρόκειται να ασκήσει το επάγγελμα στην ίδια περιοχή. Σ' αυτές τις περιπτώσεις είναι πρόδηλο το έννομο συμφέρον του προσφεύγοντος, αφού η εγκατάσταση του νέου ανταγωνιστή θα προκαλέσει μείωση των κερδών και διαρροή της πελατείας του." 5

Στα Πορίσματα Νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας, 1929-1959, σελ. 265, κάτω από τον υπότιτλο "Άδειαι", διαβάζουμε:- 10

"Ο εκμεταλλεούμενος αεροπορείων κέκτηται έννομον συμφέρον προς προσβολήν της πράξεως, δι' ης χορηγείται άδεια ιδρύσεως λειτουργίας αεροπορείου εις έτερον. Ομοίως ο διατηρών επιχείρησιν κινηματογράφου προς προσβολήν άδειας λειτουργίας κινηματογράφου εν τη αυτή πόλει. Επίσης ο διατηρών βιομηχανίαν κέκτηται έννομον συμφέρον προς προσβολήν πράξεως χορηγούσης άδειαν ιδρύσεως ομοίας εν τη αυτή περιφερεία ..." 15

Στην Απόφαση 1059/72, Αποφάσεις Συμβουλίου Επικρατειας 1972, Τόμος Β, σελ. 1384, η Ολομέλεια του Συμβουλίου είπε: 20

"Εξ άλλου, κατά τα εν τω φακέλλω στοιχεία, η αιτούσα εταιρεία διατηρεί εργοστάσιον παραγωγής προϊόντων ομοίων προς εκείνα άτινα θέλουσι παραχθή υπό του κατόπιν της προσβαλλομένης κοινής υπουργικής αποφάσεως και υπό τους εν αυτή όρους ιδρυθησομένου εργοστασίου και, συνεπώς, αύτη νομιμοποιείται όπως επιδιώξη την ακύρωσιν της αποφάσεως ταύτης, δι' ό και η υπό κρίσιν αίτησις, εμπροθέσμως και νομοτύπως ασκηθείσα, είναι τύποις δεκτή καθ' όσον στρέφεται κατά της ανωτέρω κοινής Υπουργικής αποφάσεως." 25 30

Στην παρούσα υπόθεση οι αιτητές έχουν ιδιαίτερο δεσμό με την προσβαλλόμενη πράξη και, ως εκ τούτου, αυξημένο συμφέρον, το οποίο είναι άμεσο. Η προσβαλλόμενη πράξη τους θίγει ευθέως. Αυτοί θα υποστούν οικονομική βλάβη. 35

Για όλους τους πιο πάνω λόγους, οι αιτητές έχουν έννομο συμφέρον και η προσφυγή είναι παραδεκτή.

*Η προσφυγή είναι παραδεκτή.* 40