

16 Οκτωβρίου, 1996

[ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΣ, ΧΑΤΖΗΤΣΑΓΓΑΡΗΣ, ΧΡΥΣΟΣΤΟΜΗΣ,
ΑΡΤΕΜΗΣ, ΝΙΚΟΛΑΟΥ, Δ/στές]

ANNA Π. ΛΟΥΚΑ,

Εφεσείουσα-Αιτήτρια,

v.

ΤΗΣ ΚΥΠΡΙΑΚΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ, ΜΕΣΩ ΤΟΥ ΥΠΟΥΡΓΙΚΟΥ
ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΑΛΛΟΥ,

Εφεσιβλήτων-Καθ'ων η αίτηση.

(Αναθεωρητική Έφεση Αρ. 1089).

*Διοικητικό Δίκαιο — Σύνθετη διοικητική ενέργεια — Διατάγματα
απαλλοτριώσεως — Εφαρμοστές αρχές.*

5 *Αίτηση ακυρώσεως — Εκτελεστή πράξη — Απαλλοτρίωση — Γνωστο-
ποίηση απαλλοτρίωσης και απάντηση στην ένσταση κατά της σκο-
πούμενης απαλλοτρίωσης — Κατά πόσο είναι εκτελεστές πράξεις
προσβλητές με αίτηση ακυρώσεως δυνάμει του Άρθρου 146 του Συ-
ντάγματος — Κατά πόσο το γεγονός της κοινοποίησης της απόρρι-
ψης της ένστασης μετά την ημερομηνία δημοσίευσης του Διατάγμα-
10 τος Απαλλοτριώσεως μεταβάλλει τη νομική πραγματικότητα.*

15 *Οι εφεσίβλητοι, γνωστοποίησαν στο κοινό πρόθεσή τους να
απαλλοτριώσουν για σκοπούς δημόσιας ωφέλειας, μεταξύ άλλων
τεμαχίων και το τεμάχιο της εφεσείουσας στην Αγία Φύλα της
Επαρχίας Λεμεσού.*

*Το Υπουργικό Συμβούλιο απέρριψε ένσταση της εφεσείουσας και
ενέκρινε την έκδοση του σχετικού διατάγματος απαλλοτριώσεως.*

20 *Το πρωτόδικο δικαστήριο απέρριψε την προσφυγή της εφεσεί-
ουσας, η οποία εστρέφετο κατά της απόρριψης της ένστασής της,
για το λόγο ότι η γνωστοποίηση απαλλοτριώσεως καθώς και η απά-
ντηση στην ένσταση έχασαν την αυτάρκτη υπόστασή τους, αφού
ενσωματώθηκαν στο διάταγμα απαλλοτριώσεως. Αποτέλεσμα αυ-
25 τού ήταν ότι δε συνιστούσαν εκτελεστές πράξεις.*

Η εφεσείουσα ισχυρίστηκε ότι ταυτόχρονα με την προσβολή της απόρριψης της ένστασης, προσβάλλεται και η έκδοση του διατάγματος απαλλοτριώσεως, χωρίς αυτό να έχει εγερθεί στα δικόγραφα.

Η Ολομέλεια του Ανωτάτου Δικαστηρίου απέρριψε την έφεση και αποφάνθηκε ότι: 5

Το διάταγμα απαλλοτριώσεως είναι η τελική πράξη και κατά συνέπεια η μόνη εκτελεστή καθώς και προσβλητή, βάσει του Άρθρου 146 του Συντάγματος. 10

Όπως έχει νομολογιακά καθιερωθεί το διάταγμα απαλλοτριώσεως είναι σύνθετη διοικητική ενέργεια. Οι δικονομικές συνέπειες της σύνθετης διοικητικής ενέργειας αφορούν τους όρους του παραδεκτού της αιτήσεως ακυρώσεως. Μόνο η τελική διοικητική πράξη μπορεί να προσβληθεί. Το παραδεκτό της αιτήσεως ακυρώσεως της όλης σύνθετης διοικητικής ενέργειας κρίνεται με βάση το νόμο που ισχύει κατά το χρόνο της τελικής πράξεως. 15

Η διαπίστωση του πρωτόδικου Δικαστή, ότι η απόρριψη της ένστασης έχασε τον εκτελεστό της χαρακτήρα λόγω ενσωματώσεώς της στο διάταγμα απαλλοτριώσεως, είναι ορθή. 20

Ο ισχυρισμός της εφεσείουσας ότι η δικογραφία προσβάλλει την απόρριψη της ένστασης στη γνωστοποίηση απαλλοτριώσεως, αλλά βάσει της ελληνικής νομολογίας, θα πρέπει να θεωρηθεί ότι συμπεριβάλλεται και το ίδιο το διάταγμα απαλλοτριώσεως, δεν ευσταθεί, λόγω του ότι η ελληνική προσέγγιση δεν έχει εφαρμογή στην Κύπρο. 25

Η έφεση απορρίπτεται με έξοδα. 30

Υποθέσεις που αναφέρθηκαν:

Σταυρίδη και Άλλοι ν. Κυπριακής Δημοκρατίας (1992) 3 Α.Α.Δ. 303, 35

Chrysostomou Bros ν. The Cyprus Telecommunications Authority and Another (1966) 3 C.L.R. 482.

Έφεση.

Έφεση εναντίον της απόφασης Δικαστή του Ανωτάτου Δικαστηρίου Κύπρου (Πική, Δ.) που δόθηκε στις 9 Μαρτίου 1990 (Προσφυγή 200/66), με την οποία απορρίφθηκε η προσφυγή της εφεσείουσας που εστρέφετο κατά της απόρριψης της ένστασης 40

στη γνωστοποίηση απαλλοτρίωσης.

Χρ. Πουργουρίδης, για την Εφεσείουσα.

- 5 *Γλ. Χ" Πέτρου, Ανώτερος Δικηγόρος της Δημοκρατίας, για τους Εφεσίβλητους.*

ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΣ, Δ.: Με την έφεση αυτή προσβάλλεται απόφαση Δικαστή του Ανωτάτου Δικαστηρίου, που, στην άσκηση
10 της πρωτοβάθμιας Αναθεωρητικής Δικαιοδοσίας του αποφάσισε ότι η απόρριψη της ένστασης κατά της γνωστοποίησης διατάγματος απαλλοτρίωσης δε μεταβάλλει το γεγονός ότι η γνωστοποίηση δεν είναι εκτελεστή διοικητική πράξη, αφού ενσωματώνεται στο
15 διάταγμα απαλλοτρίωσης. Ως εκ τούτου η διακριτική ευχέρεια της αρμόδιας αρχής ως προς τις μελλοντικές της ενέργειες, κατά πόσο θα προχωρήσει στην έκδοση του διατάγματος απαλλοτρίωσης ή όχι, δεν περιορίζεται με την άσκηση της ένστασης.

20 Για σκοπούς προσδιορισμού των επίδικων θεμάτων θα πρέπει να αναφερθούμε σε συντομία στα γεγονότα.

Η εφεσείουσα είναι η εγγεγραμμένη ιδιοκτήτρια του τεμαχίου 10/2/3, Φ/Σχ. LIV/42 στο χωριό Αγία Φύλα της Επαρχίας Λεμεσού.

25 Οι εφεσίβλητοι με τη διοικητική πράξη αρ. 985, η οποία δημοσιεύτηκε στην Επίσημη Εφημερίδα της Δημοκρατίας στις 19 Ιουνίου 1988, γνωστοποίησαν στο κοινό την πρόθεσή τους να απαλλοτριώσουν, μεταξύ άλλων, και το τεμάχιο της εφεσείουσας, για σκοπούς δημόσιας ωφέλειας και συγκεκριμένα, για την
30 κατασκευή των έργων του Διύλιστηρίου Ύδατος Λεμεσού, στα πλαίσια του Σχεδίου του Νότιου Αγωγού.

35 Η εφεσείουσα με επιστολή του δικηγόρου της, ημερομηνίας 2 Ιουλίου 1987, υπέβαλε ένσταση κατά της σκοπούμενης απαλλοτρίωσης. Ο Υπουργός Γεωργίας και Φυσικών Πόρων εξέτασε την ένστασή της και τη διαβίβασε στο Υπουργικό Συμβούλιο μαζί με τις απόψεις του.

40 Το Υπουργικό Συμβούλιο κατά τη συνεδρία του στις 12 Νοεμβρίου 1987, αφού μελέτησε τις απόψεις/παρατηρήσεις του Υπουργού Γεωργίας και Φυσικών Πόρων, απέρριψε την ένσταση και ενέκρινε την έκδοση του σχετικού διατάγματος απαλλοτρίωσης.

Το διάταγμα απαλλοτρίωσης δημοσιεύθηκε στην Επίσημη Εφημερίδα της Δημοκρατίας στις 4 Δεκεμβρίου 1987. Με επιστολή του, ημερομηνίας 11 Δεκεμβρίου 1987, ο Διευθυντής Τμήματος Αναπτύξεως Υδάτων πληροφόρησε την εφεσείουσα για την απόρριψη της ένστασής της.

5

Ακολούθησε η καταχώρηση της προσφυγής στις 3 Μαρτίου 1988, η οποία εστρέφεται κατά της απόρριψης της ένστασης στη γνωστοποίηση απαλλοτρίωσης. Ο πρωτόδικος Δικαστής απέρριψε την προσφυγή για το λόγο ότι η γνωστοποίηση απαλλοτρίωσης, καθώς και η απάντηση στην ένσταση έχασαν την αυθύπαρκτη υπόστασή τους αφού ενσωματώθηκαν στο διάταγμα απαλλοτρίωσης. Ως εκ τούτου, τα δύο από μόνα τους δε συνιστούν εκτελεστές πράξεις, οι οποίες είναι οι μόνες προσβλητές διά του ένδικου μέσου της προσφυγής, βάσει του Άρθρου 146 του Συντάγματος.

10

15

Οι λόγοι εφέσεως συγκεντρώνονται στον ισχυρισμό του δικηγόρου της εφεσείβλητης ότι, εάν προσβληθεί μια εκτελεστή πράξη η οποία αργότερα ενσωματωθεί σε ένα διάταγμα, που είναι η τελική πράξη, τότε θα πρέπει να θεωρηθεί ότι συμπεροσβάλλεται η τελική πράξη. Ο κ. Πουργουρίδης υποστήριξε ότι η απόρριψη της ένστασης στη δημοσιευθείσα γνωστοποίηση απαλλοτρίωσης είναι εκτελεστή διοικητική πράξη. Προσβάλλοντας την απόρριψη της ένστασης συνάμα προσβάλλεται και η έκδοση του διατάγματος απαλλοτριώσεως, χωρίς να είναι αναγκαίο να εγείρεται αυτό στα δικόγραφα. Αυτόν του τον ισχυρισμό τον υποστήριξε με αριθμό αποφάσεων του Συμβουλίου της Επικρατείας.

20

25

Ο δικηγόρος της Δημοκρατίας υποστήριξε ότι δε γίνεται πουθενά στη δικογραφία αναφορά στο διάταγμα απαλλοτρίωσης και δεν μπορεί ούτε συμπερασματικά να συναχθεί, ότι με τη δικογραφία αυτή επιδιώκετο η προσβολή του διατάγματος απαλλοτριώσεως.

30

35

Όσον αφορά τη γνωστοποίηση απαλλοτριώσεως καθώς και την απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου, με την οποία απεργίφθη η ένσταση εναντίον της σκοπούμενης απαλλοτρίωσης, η θέση του δικηγόρου των καθ'ων η αίτηση είναι, ότι και τα δύο αποτελούν μέρος της διαδικασίας για την έκδοση του διατάγματος απαλλοτριώσεως και ως εκ τούτου δεν είχαν εκτελεστικό χαρακτήρα επειδή δεν επηρέαζαν τα δικαιώματα των διοικουμένων με οποιοδήποτε τρόπο.

40

Το προσβλητό της απόρριψης της ένστασης στη γνωστοποίηση απαλλοτριώσεως εξετάσθηκε στην απόφαση της Ολομέλειας στην Υπ. Αρ. 554/88 κ.α., *Ελένη Σταυρίδη και Άλλοι ν. Δημοκρατίας* (1992) 3 Α.Α.Δ. 303, όπου αποφασίσθηκε ότι η απόρριψη της ένστασης εναντίον σκοπούμενης απαλλοτριώσεως είναι μέρος της διοικητικής διαδικασίας και οδηγεί στην τελική πράξη της έκδοσης του Διατάγματος Απαλλοτριώσεως, που είναι και η μόνη εκτελεστή πράξη που θα μπορούσε να αποτελέσει το αντικείμενο της αίτησης ακύρωσης.

10

Έχει νομολογηθεί σε σωρεία αποφάσεων ότι το διάταγμα απαλλοτριώσεως είναι σύνθετη διοικητική ενέργεια (βλέπε *Chrysochou Bros v. The Cyprus Telecommunications Authority and Another* (1966) 3 C.L.R. 482). Σύμφωνα με τα Πορίσματα Νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας, 1929-1959, σελίδα 224, η έννοια της σύνθετης διοικητικής ενέργειας δίδεται ως:

15

“Μετά την έκδοσιν της διοικητικής πράξεως της αποτελούσης το τέρμα της όλης συνθέτου διοικητικής ενέργειας, αυτή αποτελεί έκτοτε ενιαίαν πράξιν, πλήρως συντελεσθείσαν, και συνεπώς εφεξής προσβλητή είναι μόνον η τελευταία πράξις, ουχί δε αυτοτελώς μεμονωμένη και ενδιάμεσος πράξις, ήτις απώλεσε την ιδίαν αυτής αυτοτέλειαν συγχωνευθείσα εις την τελικήν.”

20

Προκύπτει από το φάκελο ότι η ένσταση της εφεσείουσας εξετάσθηκε και απορρίφθηκε από το Υπουργικό Συμβούλιο στις 12 Νοεμβρίου 1987. Η απόρριψη της ένστασης κοινοποιήθηκε στους δικηγόρους της εφεσείουσας στις 11 Δεκεμβρίου 1987. Το διάταγμα απαλλοτριώσεως δημοσιεύθηκε στην Επίσημη Εφημερίδα της Δημοκρατίας στις 4 Δεκεμβρίου 1987 με τη διοικητική πράξη αρ. 1813.

25

30

Όμως, το γεγονός της κοινοποίησης της απόρριψης της ένστασης μετά την ημερομηνία δημοσίευσης του Διατάγματος Απαλλοτριώσεως, δεν μεταβάλλει τη νομική πραγματικότητα. Βλέπε το ακόλουθο απόσπασμα από την *Ελένη Σταυρίδη και Άλλοι ν. Κυπριακής Δημοκρατίας* (πιο πάνω):

35

“Το γεγονός της κοινοποίησης, όπως αναφέρεται, της απόρριψης της ένστασης την 18η Απριλίου 1989, μετά δηλαδή την ημερομηνία δημοσίευσης του Διατάγματος Απαλλοτριώσεως, δεν μεταβάλλει την πιο πάνω νομική πραγματικότητα. Η καθυστερημένη γνωστοποίηση του γεγονότος της απόρριψης της ένστασης, θα μπορούσε ενδεχομένως να δημιουργήσει ζήτημα ως προς το χρονικό σημείο έναρξης της προθεσμίας των 75 ημερών του

40

Άρθρου 146.3 του Συντάγματος. (Βλ. *Melpomeni Constanti Antoni Bakkaliaou v. Municipality Famagusta* (1969) 3 C.L.R. 19, *Lavrentios Demetriou and Others v. The Republic* (1988) 3 C.L.R. 91. Αυτό, όμως, σε σχέση με τη δυνατότητα άσκησης προσφυγής κατά του Διατάγματος Απαλλοτριώσης και όχι οποιασδήποτε προγενέστερης ενέργειας. Για τους πιο πάνω λόγους η προσφυγή 436/89 πρέπει να απορριφθεί.” 5

Η απόρριψη της ένστασης είναι μέρος της διαδικασίας και η τελική πράξη είναι πάντοτε η τελευταία διοικητική πράξη, ήτοι το διάταγμα απαλλοτριώσης. (Βλέπε Συμβούλιο της Επικρατείας 2227/61 και 1154/63.) 10

Όπως έχουμε τονίσει και πιο πάνω, το διάταγμα απαλλοτριώσης είναι η τελική πράξη και κατά συνέπεια η μόνη εκτελεστή, καθώς και προσβλητή, βάσει του Άρθρου 146 του Συντάγματος. 15

Θα υιοθετήσουμε το ακόλουθο απόσπασμα από το Σύγγραμμα του Δαγτόγλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, 3η Έκδοση, 1992, σελίδα 253: 20

“Οι δικονομικές συνέπειες της σύνθετης διοικητικής ενέργειας αφορούν τους όρους του παραδεκτού της αιτήσεως ακυρώσεως: μόνο η τελική διοικητική πράξη μπορεί να προσβληθεί, αν και παραδεκτώς συμπεροβάλλεται και συνελέγχεται η νομιμότητα των προπαρασκευαστικών πράξεων. Το παραδεκτό της αιτήσεως ακυρώσεως της όλης σύνθετης διοικητικής ενέργειας κρίνεται με βάση το νόμο που ίσχυε κατά τον χρόνο εκδόσεως της τελικής αυτής πράξεως. 25

Ως τελική πράξη νοείται πάντοτε η τελευταία διοικητική πράξη Αυτός ο τρόπος δικονομικού διαχωρισμού του ελέγχου είναι ευθύτερος και θεωρητικώς ορθότερος από την λεγόμενη θεωρία των “αποσπαστών πράξεων” (actes detachables), στην οποία καταφεύγει το Συμβούλιο της Επικρατείας.” 30 35

Έχουμε καταλήξει μετά από την επανεξέταση του φακέλου ότι ορθά ο πρωτόδικος Δικαστής κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η απόρριψη της ένστασης έχασε τον εκτελεστό της χαρακτήρα λόγω της ενσωμάτωσής της στο διάταγμα απαλλοτριώσης και ως εκ τούτου δεν θα μπορούσε να αναθεωρηθεί. 40

Στην αγόρευσή του ο κ. Πουργουρίδης τόνισε έντονα ότι η δικογραφία προσβάλλει την απόρριψη της ένστασης στη γνωστο-

ποίηση απαλλοτριώσεως αλλά, βάσει της ελληνικής νομολογίας, θα πρέπει να θεωρηθεί ότι συμπεροσβάλλεται και το ίδιο το διάταγμα απαλλοτριώσεως.

- 5 Είμαι γεγονός ότι το Συμβούλιο της Επικρατείας ακολουθεί την πιο πάνω γραμμή. Σύμφωνα με τα Πορίσματα της Νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας 1929-1959, στις σελίδες 271-272:
- 10 “Το δικόγραφο της αιτήσεως ακυρώσεως δύναται να ερμηνευθεί ως στρεφόμενον και καθ’ ετέρας πράξεως μη αναγραφομένης ρητώς: 533 (54), 847 (54), 144 (55), 1519 (56) ή ακόμη και μόνον καθ’ ετέρας πράξεως 527 (56), 1750 (53), επί δε χωρισμού δικογράφου η αίτησις εισάγεται μόνον ως προς τας πράξεις εις
- 15 ας τελικώς μετά τον χωρισμόν περιορίζεται αυτή: 1654 (56).
Επί προσβολής πράξεως δεομένης εγκρίσεως η κατ’ αυτής αίτησις δυνατόν να ερμηνευθή ότι στρέφεται κατά της εγκριτικής τοιαύτης εφ’ όσον η τελευταία, ήτις και τελειοί την όλην σύνθετον διοικητικήν ενέργειαν, εξεδόθη προ της ασκήσεως της αιτήσεως ακυρώσεως: 117 (55) (βλ. σχετικήν και την 1639 (55), ένθα επίσης ως προσβαλλομένη θεωρείται ετέρα συναφής και δη προηγουμένη πράξις. Πρόσφατος νομολογία δέχεται συμπεροσβαλλομένην και πράξιν μεταγενεστέραν της αιτήσεως ακυρώσεως λόγω του ότι αυτή είναι απολύτως συναφής προς την προσβαλλομένην: 2378 (59) κλπ.”

Ο Τ.Σ. Τσάτσος στο σύγγραμμά του Αιτήσεις Ακυρώσεως (1971), στη σελίδα 353 υποστηρίζει ότι:

- 30 “Τέλος δύναται να ερμηνευθεί το δικόγραφο της αιτήσεως ως στρεφόμενον και κατά των μεταγενεστέρων της προσβαλλομένης πράξεων, ακόμη και αν εξεδόθησαν μετά την υποβολήν της αιτήσεως ακυρώσεως, αλλ’ εν ακολουθία και υπό την νομικήν προϋπόθεσιν της προϋπάρξεως της δια του
- 35 δικογράφου προσβαλλομένης.”

- 40 Πρόκειται για ερμηνευτική προσέγγιση η οποία δε φαίνεται να βρήκε έδαφος στην Κύπρο. Και δε θεωρούμε ότι συντρέχει λόγος να την υιοθετήσουμε. Προτιμούμε, ως θέμα αρχής, τον καθορισμό του χρόνου κρίσης αναφορικά με το παραδεκτό της προσφυγής το χρόνο καταχώρησης. Το πρόβλημα βέβαια εδώ δεν είναι το κατά πόσο η έλευση της τελικής εκτελεστής πράξης θεραπεύει προσφυγή που δε θα ήταν άλλως παραδεκτή, αλλά το κατά πόσο η προσφυγή μπορεί να θεωρηθεί ως στρεφόμενη ενα-

ντίον τελικής πράξης ήδη εκδοθείσας κατά το χρόνο καταχώρησης όταν δεν έχει διατυπωθεί στην προσφυγή. Νομίζουμε πως κατά μείζονα λόγο η ίδια πρέπει να είναι η κατάληξη και σε αυτή την περίπτωση. Που δεν πρόκειται για διόρθωση εκ των υστέρων μιας κατάστασης, αλλά η πρόδοση περιεχομένου στην προσφυγή που ήταν διαθέσιμο και όμως δεν συμπεριελήφθη.

5

Η έφεση απορρίπτεται με έξοδα.

Η έφεση απορρίπτεται με έξοδα.