ΑΝΩΤΑΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ ΚΥΠΡΟΥ

ΔΕΥΤΕΡΟΒΑΘΜΙΑ ΔΙΚΑΙΟΔΟΣΙΑ

(Άρθρο 23(3)(β)(i) του Ν. 33/64 – Μεταβατικές Διατάξεις)

(*Έφεση Κατά Απόφασης Διοικητικού Δικαστηρίου Αρ. 57/17*)

13 Νοεμβρίου, 2023

[ΛΙΑΤΣΟΣ, Π., ΣΩΚΡΑΤΟΥΣ, ΚΑΡΑΚΑΝΝΑ, Δ/ΣΤΕΣ]

Μ.Α.Ν.Ι. ESTATES LTD κ.α.

ως ο επισυναπτόμενος κατάλογος,

*Εφεσείοντες,*

ν.

ΚΥΠΡΙΑΚΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ ΜΕΣΩ

1. ΥΠΟΥΡΓΙΚΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ
2. ΥΠΟΥΡΓΕΙΟΥ ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ/Η ΚΑΙ

 ΥΠΟΥΡΓΟΥ ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ,

*Εφεσιβλήτων,*

*\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_*

*Λ. Μιχαηλίδου (κα), για Δειλινός & Συνεργάτες ΔΕΠΕ,* για τους Εφεσείοντες.

*Θ. Πιπερή-Χριστοδούλου (κα), Ανώτερη Δικηγόρος της Δημοκρατίας, εκ μέρους του Γενικού Εισαγγελέα*, για τους Εφεσίβλητους.

*\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_*

**ΛΙΑΤΣΟΣ, Π.:** Η ομόφωνη απόφαση του Δικαστηρίου θα δοθεί από την **ΚΑΡΑΚΑΝΝΑ, Δ.**

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

**Α Π Ο Φ Α Σ Η**

**ΚΑΡΑΚΑΝΝΑ, Δ.:** Οι εφεσείοντες, ιδιοκτήτες ακινήτων στο χωριό Τερσεφάνου, κατά ή περί τη 24.10.2012, υπέβαλαν στο Επαρχιακό Γραφείο Πολεοδομίας και Οικήσεως Λάρνακας (στο εξής «*Πολεοδομική Αρχή*»), αιτήσεις για χορήγηση πολεοδομικών αδειών για ανέγερση μεμονωμένης κατοικίας. Υποβλήθηκαν τρεις συνολικά αιτήσεις, η πρώτη εκ μέρους της εφεσείουσας 1, η δεύτερη εκ μέρους της εφεσείουσας 2 και η τρίτη εκ μέρους των υπολοίπων εφεσειόντων. Τα ακίνητα ήταν, καθ’ όλους τους ουσιώδεις χρόνους ενταγμένα στη πολεοδομική ζώνη Γ3, με ανώτατο συντελεστή δόμησης, 10%. Και οι τρεις αιτήσεις απορρίφθηκαν τη 13.05.2013, ο λόγος απόρριψης τους ήταν ο ίδιος. Η Πολεοδομική Αρχή έκρινε ότι η προτεινόμενη ανάπτυξη στην ύπαιθρο, εκτός του καθορισμένου ορίου ανάπτυξης, δεν ικανοποιούσε τις πρόνοιες της παραγράφου 2.1(β) της Δήλωσης Πολιτικής, σύμφωνα με τις οποίες πρέπει να επιδιώκεται «*η συμπαγής και συγκεντρωμένη ανάπτυξη σε αντίθεση με τη διασπορά της που δημιουργεί σοβαρά λειτουργικά, οικονομικά και κοινωνικά προβλήματα*.»

Την 7.06.2013, οι εφεσείοντες υπέβαλαν ιεραρχικές προσφυγές. Πρόβαλαν τη θέση ότι η απόφαση της διοίκησης στηρίχθηκε στην παράγραφο 2.1.(β) αντί στις παραγράφους 9(Γ)(α)1(δ) και 9(Γ)(β)1(δ) της Δήλωσης Πολιτικής και αντίκειτο στους στρατηγικούς της στόχους που ήταν η αύξηση του πληθυσμού της υπαίθρου. Μέχρι το τέλος του 2012 χορηγούνταν άδειες για μεμονωμένη κατοικία, σε παγκύπρια βάση και η απόρριψη των αιτήσεων, χωρίς οποιαδήποτε τροποποίηση της Δήλωσης Πολιτικής, ήταν αυθαίρετη και παράνομη.

Η Υπουργική Επιτροπή, στην οποία έχει εκχωρηθεί η εξουσία του Υπουργικού Συμβουλίου για λήψη απόφασης σε Ιεραρχική Προσφυγή, που υποβάλλεται δυνάμει των άρθρων 31 και 32 του περί Πολεοδομίας και Χωροταξίας Νόμου, στη συνεδρία της ημερομηνίας 06.11.2013, αποφάσισε ομόφωνα την απόρριψη και των τριών Ιεραρχικών Προσφυγών. Η απόφαση της Πολεοδομικής Αρχής κρίθηκε ότι ήταν ορθή και σύμφωνη με τις πρόνοιες της πολεοδομικής νομοθεσίας και της Δήλωσης Πολιτικής. Ο λόγος απόρριψης ήταν ο ίδιος και στις τρεις Ιεραρχικές Προσφυγές. Το Υπουργείο Εσωτερικών, με επιστολές του ημερομηνίας 13.12.2013, ενημέρωσε σχετικά τους εφεσείοντες.

Η νομιμότητα των πιο πάνω αποφάσεων προσβλήθηκε με προσφυγή. Το βασικό επιχείρημα που προωθήθηκε εκ μέρους των εφεσειόντων ήταν ότι αυτές δεν ήταν δεόντως αιτιολογημένες και βασίσθηκαν αποκλειστικά στην παράγραφο 2.1(β) της Δήλωσης Πολιτικής, παραγνωρίζοντας τις πρόνοιες των παραγράφων 9(Γ)(α) 1(δ) και 9(Γ)(β) 1(δ) του ιδίου εγγράφου. Η διοίκηση μετέβαλε, χωρίς καμιά προειδοποίηση, την πρακτική που ακολουθούσε μέχρι τότε και είχε δημιουργήσει *«διοικητικό έθιμο»*, να εγκρίνει τις αιτήσεις για ανέγερση μεμονωμένης κατοικίας στην ύπαιθρο, σε περιοχές εκτός ορίου ανάπτυξης.

Οι πρόνοιες των πιο πάνω παραγράφων της Δήλωσης Πολιτικής, σύμφωνα με την εισήγηση των εφεσειόντων, προσδιόριζαν τα όρια της διακριτικής εξουσίας της Πολεοδομικής Αρχής και σε αυτές δεν περιλαμβανόταν η ανάγκη για «*συμπαγή και συγκεντρωμένη ανάπτυξη*». Η Πολεοδομική Αρχή δεν είχε εξουσία να λάβει υπόψη της, τις πρόνοιες της παραγράφου 2.1(β) της Δήλωσης Πολιτικής. Κατ’ επέκταση οι αποφάσεις της λήφθηκαν καθ΄ υπέρβαση εξουσίας και αντίκειντο στις αρχές της καλής πίστης, της χρηστής διοίκησης και της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του διοικουμένου.

Το πρωτόδικο δικαστήριο (στο εξής δικαστήριο) απέρριψε όλες τις αιτιάσεις και τους ισχυρισμούς των εφεσειόντων, συμπεριλαμβανομένων και των πιο πάνω, επικυρώνοντας την απορριπτική απόφαση της διοίκησης. Κατέληξε ότι η προσβαλλόμενη απόφαση ήταν δεόντως αιτιολογημένη και η πρακτική που ακολουθείτο τα τελευταία χρόνια, δεν δημιούργησε «*διοικητικό έθιμο»*. Σε σχέση με την εισήγηση περί υπέρβασης εξουσίας, έκρινε ότι το θέμα αυτό δεν μπορούσε να τύχει εξέτασης καθότι δεν είχε προβληθεί στην αρχική γραπτή αγόρευση αλλά μόνο στην απαντητική αγόρευση. Κατέληξε όμως ότι οι διατάξεις των παραγράφων 9(Γ)(α)1(δ) και 9(Γ)(β)1(δ) της Δήλωσης Πολιτικής δεν μπορούσαν να ανατρέψουν τη βασική στρατηγική ανάπτυξης που ήταν η επιδίωξη της συμπαγούς και συγκεντρωμένης ανάπτυξης που προβλέπετο από την παράγραφο 2.1.(β) της Δήλωσης Πολιτικής.

Ο πρώτος λόγος έφεσης έχει ως αντικείμενο την απόρριψη από το δικαστήριο της θέσης ότι η πρακτική που ακολουθείτο τα τελευταία δέκα έτη, από την Πολεοδομική Αρχή, είχε δημιουργήσει «*διοικητικό έθιμο»,* ενώ ο δεύτερος λόγος επικεντρώνεται στην αιτιολογία της προσβαλλόμενης απόφασης. Το δικαστήριο, σύμφωνα με την εισήγηση των εφεσειόντων, παρέλειψε να εξετάσει κατά πόσο η διοίκηση δικαιολόγησε «*δεόντως και επαρκώς»* την απόφαση της να αποστεί από τη μακροχρόνια πολιτική που ακολουθούσε μέχρι τότε σε σχέση με τις αιτήσεις για ανέγερση μεμονωμένων κατοικιών στην ύπαιθρο.

Οι λόγοι 3 και 4 της έφεσης αφορούν την εισήγηση ότι οι αποφάσεις της Υπουργικής Επιτροπής και της Πολεοδομικής Αρχής λήφθηκαν καθ΄ υπέρβαση εξουσίας, κατά παράβαση του ***άρθρου 26 του Νόμου 90/72*** και του ***άρθρου 48 του Νόμου 158(Ι)/1999***. Τους παραθέτουμε αυτούσιους:

«3. Το Πρωτόδικο Δικαστήριο λανθασμένα αποφάνθηκε (σελ. 18) ότι δεν μπορούσε να εξετάσει τον ισχυρισμό που προέβαλαν οι Αιτητές ότι η απόφαση της Πολεοδομικής Αρχής να απορρίψει τις αιτήσεις των αιτητών είναι παράνομη, εφόσον λήφθηκε καθ’ υπέρβαση εξουσίας (αντίκειται στο άρθρο 26 του Ν.90/72) και καθ’ υπέρβαση των ακραίων ορίων της διακριτικής ευχέρειας της Διοίκησης (παραβίαση άρθρου 48 Ν.158(Ι)/1999) επειδή είχε δικογραφηθεί μεν, αλλά δεν αναπτύχθηκε, ούτε καν αναφέρθηκε στην αρχική αγόρευση των αιτητών, παρά μόνο επαναφέρθηκε, ανεπίτρεπτα, από το δικηγόρο τους στην απαντητική του αγόρευση.

4. Το Πρωτόδικο Δικαστήριο λανθασμένα αποφάνθηκε ότι η απόφαση της Πολεοδομικής Αρχής να απορρίψει τις αιτήσεις των αιτητών για ανάπτυξη, βασιζόμενη αποκλειστικά στην παράγραφο 2.1(β) της Δήλωσης Πολιτικής, δεν λήφθηκε καθ’ υπέρβαση εξουσίας (άρθρο 26 του Ν.90/72) και καθ’ υπέρβαση των ακραίων ορίων της διακριτικής ευχέρειας της Διοίκησης (άρθρο 48 Ν.158(Ι)/1999).»

Διαπιστώνουμε ότι ο τρόπος σύνταξης των τελευταίων δύο λόγων έφεσης καθιστά αυτούς αντιφατικούς μεταξύ τους. Αφ’ ενός προβάλλεται η θέση ότι το δικαστήριο λανθασμένα δεν εξέτασε κατά πόσο υπήρξε υπέρβαση εξουσίας και αφετέρου ότι η κατάληξη του δικαστηρίου ότι *δεν υπήρξε* υπέρβαση εξουσίας είναι λανθασμένη. Για την πιο πάνω αντιφατικότητα ενδεχομένως να συνέτεινε, σε κάποιο βαθμό, ο τρόπος διατύπωσης της απόφασης. Ενώ ο ευπαίδευτος δικαστής ανέφερε αρχικά ότι δεν θα εξέταζε την εισήγηση για υπέρβαση εξουσίας, εφόσον δεν είχε προωθηθεί στο κατάλληλο στάδιο, στη συνέχεια την εξέτασε καθηκόντως, καθότι αυτή ήταν άμεσα συνδεδεμένη με το ερώτημα που ηγέρθη, κατά πόσο η διοίκηση ορθά ή λανθασμένα έλαβε υπόψη της, τις πρόνοιες της παραγράφου 2.1(β) της Δήλωσης Πολιτικής.

Ενόψει των πιο πάνω και με δεδομένη την πρωτόδικη κατάληξη, κρίνουμε ότι ο λόγος έφεσης 3 καθίσταται άνευ αντικειμένου και δεν θα τύχει εξέτασης.

Οι υπόλοιποι λόγοι έφεσης, 1, 2 και 4, θα εξετασθούν σωρευτικά καθότι εδράζονται επί των ιδίων γεγονότων και είναι άμεσα συνυφασμένοι μεταξύ τους.

Προτού εξετάσουμε τα εγειρόμενα ζητήματα, κρίνουμε σκόπιμο να επισημάνουμε ότι έργο του αναθεωρητικού Δικαστηρίου είναι ο έλεγχος της νομιμότητας της προσβαλλόμενης πράξης και δεν επεκτείνεται σε τεχνικά θέματα τα οποία αφορούν κατ’ εξοχήν τη διοίκηση (βλ. ***Λάμπρου ν. Κυπριακής Δημοκρατίας κ.ά (2009) 3 Α.Α.Δ. 79***, ***Ράφτης ν. Δημοκρατίας (2002) 3 Α.Α.Δ. 345***, ***Γεωργίου ν. Συμβουλίου Αποχετεύσεων Λάρνακας (2002) 3 Α.Α.Δ. 475*** και ***Ττούσουνα ν. Κυπριακής Δημοκρατίας (2013) 3 Α.Α.Δ. 151***).

Όπως αναφέρθηκε χαρακτηριστικά από την Ολομέλεια του Ανωτάτου Δικαστηρίου στην υπόθεση ***Ττούσουνα*** (ανωτέρω):

«Το καθήκον του Δικαστηρίου εξαντλείται στη διαπίστωση του κατά πόσο διενεργήθηκε ή όχι η δέουσα έρευνα και αν εξετάστηκε το κάθε τι που ενδεχομένως θα επιδρούσε στη λήψη της απόφασης και ήταν δυνατόν να είναι σχετικό. Αντικείμενο της αίτησης ακυρώσεως δεν είναι η αναθεώρηση των εκτιμήσεων ή της διαπίστωσης των πρωτογενών γεγονότων αλλά η επάρκεια της έρευνας.»

Η απόφαση των εφεσιβλήτων με την οποία απορρίφθηκαν οι τρεις αιτήσεις για ανέγερση μεμονωμένων κατοικιών λήφθηκε, ως προαναφέραμε, στη βάση της επιφύλαξης της παραγράφου 2.1(β) της Δήλωση Πολιτικής, που έχει ως εξής:

«2.1. Η πολιτική για την Ανάπτυξη της Υπαίθρου, όπως αυτή διαγράφεται στην παρούσα Δήλωση Πολιτικής, διαμορφώθηκε με βάση τους ακόλουθους στόχους:

……………………………………………………………………………..

(β) την επιδίωξη της συμπαγούς και συγκεντρωμένης ανάπτυξης, σε αντίθεση με τη διασπορά της που δημιουργεί σοβαρά λειτουργικά, οικονομικά και κοινωνικά προβλήματα.»

Η Πολεοδομική Αρχή έχει διακριτική ευχέρεια, κατά πόσο θα επιτρέψει ή όχι, την ανέγερση μεμονωμένης κατοικίας. Οι διατάξεις των παραγράφων 9(Γ)(α)1(δ) και 9(Γ)(β)1(δ) της Δήλωσης Πολιτικής, θέτουν τις προϋποθέσεις που πρέπει να πληρούνται και καθορίζουν σε ποιες περιπτώσεις εκδίδεται άδεια για μεμονωμένη κατοικία. Οι πιο πάνω διατάξεις δεν ερμηνεύονται αποσπασματικά, ως ήταν η εισήγηση που προβλήθηκε εκ μέρους των εφεσειόντων, αλλά έχοντας υπόψη το αντικείμενο και τους στόχους της Δήλωσης Πολιτικής. Συμφωνούμε με την κρίση του δικαστηρίου ότι οι πιο πάνω διατάξεις δεν μπορούσαν να ανατρέψουν τη βασική στρατηγική ανάπτυξης που ήταν, «*η συμπαγής και συγκεντρωμένη ανάπτυξη»,* που προνοείται στην παράγραφο 2.1(β) της Δήλωσης Πολιτικής. (Βλέπετε σχετικά ***Southfields Industries Ltd v. Δήμου Λευκωσίας***[***(1995) 3 Α.Α.Δ. 59***](http://www.cylaw.org/cgi-bin/open.pl?file=/apofaseis/aad/meros_3/1995/rep/1995_3_0059.htm) και ***Κυπριακή Δημοκρατία και Metamax Company Ltd, A.E. 47/16, ημ. 6.6.2023****).*

Στην τελευταία υπόθεση, όπου ηγέρθηκε το ίδιο θέμα, η Ολομέλεια του Ανωτάτου Δικαστηρίου τόνισε, μεταξύ άλλων, ότι:

«… δεν ήταν δυνατή η απομονωμένη εφαρμογή του 9(Γ)(β). Όπως εύστοχα διαφαίνεται από την ίδια τη φρασεολογία του 2.1(β) ανωτέρω, η πολιτική για την Ανάπτυξη της Υπαίθρου διαμορφώθηκε με βάση στόχους που καταγράφονται και φυσικά εναπόκεινται στην αρμόδια αρχή να εξετάσει εάν οι στόχοι αυτοί εξυπηρετούνται. Δεν είναι δυνατό λοιπόν να αποκλεισθεί η εφαρμογή του 2.1(β) και η περίπτωση να εξετάζετο μόνο με βάση το 9(Γ)(β), επειδή αφορούσε μεμονωμένη κατοικία.»

Καταλήγουμε ότι η διοίκηση ορθά έλαβε υπόψη της στην υπό κρίση υπόθεση, τις πρόνοιες της παραγράφου 2.1(β) της Δήλωσης Πολιτικής.

H εξουσία της Πολεοδομικής Αρχής με βάση τις παραγράφους 9(Γ)(α)1(δ) και 9(Γ)(β)1(δ) της Δήλωσης Πολιτικής είναι, ως ήδη τονίσαμε, δυνητική, εναπόκειται στη διακριτική της ευχέρεια κατά πόσο θα εκδώσει ή όχι άδεια για ανέγερση μεμονωμένης κατοικίας. Το επόμενο ερώτημα που τίθεται είναι κατά πόσο η διοίκηση μπορούσε να μεταβάλει την πρακτική που είχε υιοθετήσει, για σειρά ετών. Αποτελεί αναντίλεκτο γεγονός ότι η πρακτική που ακολουθείτο, κατά κανόνα, τα τελευταία δέκα έτη από την Πολεοδομική Αρχή, ήταν όπως εγκρίνει τέτοιας φύσης αιτήσεις, νοουμένου ότι πληρούνταν οι προϋποθέσεις των παραγράφων 9(Γ)(α)1(δ) και 9(Γ)(β)1(δ) της Δήλωσης Πολιτικής.

Σύμφωνα με το «***Δίκαιο των Διοικητικών Πράξεων» του Μιχ. Δ. Στασινόπουλου, 1951, σελ. 19-20***, όπου η διοικητική πρακτική δεν διαρκεί επί μακρόν χρόνον αυτή μπορεί να μεταβληθεί. Αν τηρηθεί επί μακρόν χρόνον, η διοίκηση μπορεί να την εγκαταλείψει, νοουμένου ότι δικαιολογήσει την μεταστροφή της. Παραθέτουμε το σχετικό απόσπασμα:

«Η γνώμη όμως αύτη δεν είναι ορθή. Πράγματι η διοικητική πρακτική είναι δυνατόν να έχη ως περιεχόμενον είτε α) την ερμηνείαν του νόμου είτε β) την άσκησιν διακριτικής εξουσίας.

………………………………………………………………………………

Εις την δευτέραν περίπτωσιν, καθ΄ ην η διοικητική πρακτική έχει ως περιεχόμενον την άσκησιν διακριτικής εξουσίας καθ΄ ωρισμένον τρόπον εφ΄ ωρισμένου θέματος, ή επί μακρόν χρόνον διάρκεια μιας τοιαύτης διοικητικής πρακτικής είναι δυνατόν να έχη ωρισμένας συνεπείας εν τω δικαίω των διοικητικών πράξεων. Ούτω π.χ. εάν η Διοίκησις επί μακρά έτη χορηγή ωρισμένης φύσεως αδείας εις άτομα ωρισμένης κατηγορίας, δεν δύναται, εγκαταλείπουσα την τακτικήν ταύτην αιφνιδίως, να αρνηθή ομοίας φύσεως άδειαν εις πρόσωπον ανήκον εις την αυτήν κατηγορίαν, χωρίς να αιτιολογήση την άρνησιν ταύτην. Εάν αναιτιολογήτως αρνηθή, η άρνησις αύτη θα ήτο ακυρωτέα δι΄ έλλειψιν της αιτιολογίας. Όθεν η διοικητική πρακτική δύναται να αποτελέση την προϋπόθεσιν διά την εφαρμογήν γενικών τινων αρχών του δικαίου των διοικητικών πράξεων, αι οποίαι τείνουν ιδίως να εξασφαλίσουν την ορθήν άσκησιν της διακριτικής εξουσίας των διοικητικών οργάνων. Ουδέποτε όμως η διοικητική πρακτική δύναται ν΄ αποτελέση πηγήν τοιούτων γενικών αρχών.

Άλλωστε, η διοικητική πρακτική δεν δύναται να δεσμεύη την Διοίκησιν, ειμή μόνον από της ανωτέρω εκτεθείσης απόψεως της υποχρεώσεως αυτής όπως αιτιολογή την μεταστροφήν της τηρηθείσης τακτικής αυτής. Τηρούσα την υποχρέωσιν ταύτην, η Διοίκησις δύναται να εγκαταλείπη την έστω και επί μακρόν χρόνον τηρηθείσαν τακτικήν. Τούτο επιβάλλεται και εκ της ανάγκης, όπως η διακριτική εξουσία ασκήται εκάστοτε ελευθέρως και αδεσμεύτως εν όψει των συγκεκριμένων περιπτώσεων.»

Οι ίδιες αρχές έχουν υιοθετηθεί και από την Ολομέλεια του Ανωτάτου Δικαστηρίου στην υπόθεση ***Kyros Holdings Ltd v. Κυπριακής Δημοκρατίας (2003) 3 Α.Α.Δ. 449***, η οποία τις κατάταξε στους κανόνες της χρηστής διοίκησης. Το δικαστήριο τόνισε, μεταξύ άλλων, ότι:

«Το δόγμα ή η αρχή του κωλύματος equitable estoppel, που κατ΄ ουσίαν επικαλέστηκαν οι εφεσείοντες και το οποίο, καθώς είναι γνωστό, έχει κάποια απήχηση στο Διοικητικό Δίκαιο στα πλαίσια εφαρμογής των κανόνων της χρηστής διοίκησης που επιβάλλουν στη διοίκηση την επίδειξη καλής πίστης προς το διοικούμενο,…»

Στην κρινόμενη περίπτωση η μεταβολή της πρακτικής που ακολουθείτο επί μακρόν χρόνον, κρίθηκε από τη διοίκηση αναγκαία, για διάφορους λόγους, αρκετούς μήνες πριν την εξέταση των επιδίκων αιτήσεων. Από το σχετικό διοικητικό φάκελο που κατατέθηκε πρωτοδίκως, προκύπτει ότι η διακριτική ευχέρεια που δόθηκε στις Πολεοδομικές Αρχές αναφορικά με τις μεμονωμένες κατοικίες, μετατράπηκε σε κανόνα, θεώρησαν ότι η συγκεκριμένη ανάπτυξη αποτελούσε κεκτημένο δικαίωμα των ιδιοκτητών γης, εκτός του καθορισμένου ορίου ανάπτυξης, με αποτέλεσμα όλες οι αιτήσεις να τυγχάνουν έγκρισης.

Η Υπουργός Εσωτερικών και ο Γενικός Διευθυντής του Υπουργείου, σε συνάντηση που είχαν, τον Οκτώβριο του 2012, με το Διοικητικό Συμβούλιο της Ένωσης Κοινοτήτων Κύπρου, τόνισαν τα σοβαρά λειτουργικά, οικονομικά και κοινωνικά προβλήματα που δημιουργήθηκαν από την υιοθέτηση της συγκεκριμένης λανθασμένης πρακτικής, όπως είναι το θέμα εγγραφής δρόμων, η υδατοπρομήθεια και άλλα. Ενόψει των πιο πάνω, κρίθηκε αναγκαίο να επισημανθεί στις Πολεοδομικές Αρχές όπως ασκούν τη διακριτική τους ευχέρεια στη βάση των προνοιών και των στόχων της Δήλωσης Πολιτικής, «… *τηρώντας αυστηρότατα τα υφιστάμενα κριτήρια».* Σχετικά είναι τα πρακτικά της εν λόγω συνεδρίας, ημερομηνίας 22.10.2012.

Της πιο πάνω συνεδρίας είχε προηγηθεί άλλη συνεδρία, το 2011, στην οποία συμμετείχαν, μεταξύ άλλων, ο Διευθυντής και λειτουργοί του Τμήματος Πολεοδομίας και Οικήσεως, και λειτουργοί του Υπουργείου Εσωτερικών. Κατά τη συνεδρία διαπιστώθηκε ότι η διακριτική ευχέρεια που παρείχετο στις Πολεοδομικές Αρχές ασκείτο με λανθασμένο τρόπο με αποτέλεσμα να ακυρώνεται η στρατηγική ανάπτυξης. Τονίσθηκε ότι οι Πολεοδομικές Αρχές θα πρέπει να αντιμετωπίζουν τις αιτήσεις για ανέγερση μεμονωμένης κατοικίας με ιδιαίτερη προσοχή και περίσκεψη και να λαμβάνουν υπόψη τους, μεταξύ άλλων, διάφορους κοινωνικούς παράγοντες, τις αποστάσεις των προτεινόμενων αναπτύξεων από το όριο των καθορισμένων οικιστικών ζωνών, τη διασφάλιση ικανοποιητικής προσπέλασης, τις επιπτώσεις στο τοπίο και στο ανάγλυφο της περιοχής και άλλα.

Από τα πιο πάνω διαφαίνεται ότι η μεταστροφή της πρακτικής που ακολουθείτο μέχρι τότε ήταν δεόντως αιτιολογημένη και ήταν το αποτέλεσμα ενδελεχούς έρευνας των αρμοδίων υπηρεσιών. Η εν λόγω μεταστροφή αφορούσε όλες τις αιτήσεις παρόμοιας φύσης που καταχωρούνταν παγκύπρια.

Συμφωνούμε με την απόφανση του δικαστηρίου, το οποίο αφού έλαβε υπόψη του τα πιο πάνω στοιχεία, κατέληξε ότι η προηγούμενη πρακτική της διοίκησης δεν είχε θεμελιώσει για τους εφεσείοντες οποιοδήποτε κεκτημένο δικαίωμα.

Διαπιστώνουμε ότι παρόμοιες επισημάνσεις γίνονται και στην έκθεση που ετοίμασε η Πολεοδομική Αρχή, η οποία περιλαμβάνεται στα Σημειώματα που ετοιμάσθηκαν στα πλαίσια των Ιεραρχικών Προσφυγών. Παραθέτουμε αυτούσιες τις παραγράφους (β) και (γ) του εγγράφου:

«β) Σ’ αντίθεση με όσα αναφέρουν οι Δικηγόροι τους κι ενώ οι πρόνοιες της παραγράφου 1.8 της Δήλωσης Πολιτικής, έχουν μεταξύ άλλων ως στρατηγικό στόχο τη σταθεροποίηση και την αύξηση μεσοπρόθεσμα του πληθυσμού της υπαίθρου, εν τούτοις η ανάπτυξη στην περιοχή που προτείνεται, δηλαδή σε τεμάχιο που βρίσκεται σε απόσταση 900 μ. περίπου από τα όρια της οικιστικής ζώνης της κοινότητας, δεν συμβάλλει στη συμπαγή και συγκεντρωμένη ανάπτυξη, αλλά στη διασπορά της. Δηλαδή η ανάπτυξη κατά την άποψη του Γραφείου αυτού προτείνεται σε τεμάχιο που βρίσκεται σε ακατάλληλη τοποθεσία, με συνέπεια η τυχόν έγκρισή της και η εγκατάσταση σ’ αυτήν πληθυσμού θα δημιουργεί σοβαρά λειτουργικά, οικονομικά και κοινωνικά προβλήματα.

γ) Στους στρατηγικούς στόχους της Δήλωσης Πολιτικής πέραν του στόχου τον οποίον αναφέρουν οι αιτητές γίνεται επίσης αναφορά στη προγραμματισμένη και λελογισμένη χρήση των πλουτοπαραγωγικών πόρων του τόπου με γνώμονα τις αρχές της αειφόρου ανάπτυξης στους οποίους περιλαμβάνονται η γη, το νερό και ο υπόγειος πλούτος. Δηλαδή, η Πολεοδομική Αρχή θα πρέπει κατά την εξέταση αιτήσεων εκτός ορίου ανάπτυξης και ειδικά σε γεωργικές ζώνες να μεριμνά για τη διασφάλιση επαρκούς και κατάλληλης γης για γεωργική ανάπτυξη με σκοπό τη βέλτιστη αξιοποίηση της, ενώ η καλή γεωργική γη θα πρέπει να προστατεύεται και να αξιοποιείται με ορθολογικό τρόπο για γεωργικούς σκοπούς. Τα θέματα αυτά αποτελούν άλλωστε και στόχους σε σχέση με την ανάπτυξη στην ύπαιθρο και αναφέρονται στις παραγράφους 2.1(δ) και 2.1(ε) του Κεφαλαίου 2 της Δήλωσης Πολιτικής. Συνεπώς η δυνατότητα που παρέχεται στη Πολεοδομική Αρχή για χορήγηση πολεοδομικών αδειών για μεμονωμένες κατοικίες θα πρέπει να σταθμίζεται λαμβάνοντας υπόψη όλα τα πιο πάνω και ουσιαστικά δεν αποτελεί κεκτημένο δικαίωμα η οικιστική ανάπτυξη τεμαχίων εκτός ορίων ανάπτυξης αλλά αποτελεί διακριτική ευχέρεια της Πολεοδομικής Αρχής την οποία είναι δυνατόν να ασκεί υπό ορισμένες προϋποθέσεις.»

Στα εν λόγω Σημειώματα καταγράφονται και οι απόψεις της Αν. Διευθύντριας του Τμήματος Πολεοδομίας και Οικήσεως. Η τελευταία ανέφερε, μεταξύ άλλων, ότι και οι τρεις επίδικες προτεινόμενες αναπτύξεις που αφορούσαν ανέγερση μεμονωμένων κατοικιών σε απομακρυσμένο τεμάχιο, σε πολύ κοντινή απόσταση από τη Ζώνη Προστασίας του ποταμού Τρέμυθου και κοντά σε βιομηχανική ζώνη, ήταν αντίθετες με τη γενική στρατηγική και τους στόχους της Δήλωσης Πολιτικής για την προγραμματισμένη και λελογισμένη χρήση των ανανεώσιμων πόρων και καταστρατηγούσαν τις αρχές της αειφορίας.

Υπέρ της απόρριψης των Ιεραρχικών Προσφυγών τάχθηκε και το Υπουργείο Εσωτερικών, το οποίο είχε τις ίδιες απόψεις με το Τμήμα Πολεοδομίας και Οικήσεως και την Αν. Διευθύντρια αυτού.

Το αποφασίζον όργανο, η Υπουργική Επιτροπή, αξιολόγησε όλα τα στοιχεία που τέθηκαν ενώπιον της, συμπεριλαμβανομένων των πρακτικών των δύο προαναφερθεισών συνεδριών, των απόψεων και εισηγήσεων της Πολεοδομικής Αρχής, της Αν. Διευθύντριας της Πολεοδομικής Αρχής και του Υπουργείου Εσωτερικών και αποφάσισε την απόρριψη των τριών Ιεραρχικών Προσφυγών. Η προσβαλλόμενη απόφαση, το λεκτικό της οποίας ήταν το ίδιο και στις τρεις περιπτώσεις, ενσωματώνει ουσιαστικά τις εισηγήσεις των πιο πάνω υπηρεσιακών παραγόντων, οι οποίες αποτελούν μέρος του διοικητικού φακέλου (βλ. ***Ιωαννίδου ν. Κυπριακής Δημοκρατίας (2013) 3 Α.Α.Δ. 75***).

Ο τρόπος διατύπωσης της προσβαλλομένης απόφασης δεν αφήνει αμφιβολίες ως προς τους λόγους που οδήγησαν το διοικητικό όργανο στη λήψη της. Η εισήγηση που προβλήθηκε εκ μέρους των εφεσειόντων ότι αυτή ήταν αυθαίρετη και λήφθηκε καθ’ υπέρβαση εξουσίας, δεν βρίσκει έρεισμα στα γεγονότα της υπόθεσης. Συμφωνούμε με τη κρίση του δικαστηρίου ότι αυτή ήταν επαρκώς και δεόντως αιτιολογημένη, δυνάμενη να υπαχθεί στον απαιτούμενο δικαστικό έλεγχο και η αιτιολογία μπορούσε να συμπληρωθεί από τα στοιχεία του διοικητικού φακέλου. (Βλέπετε ***Κυριακίδης κ.ά ν. Δημοκρατίας (1998) 3 Α.Α.Δ. 298***, ***Στέφανος Φράγκου ν. Δημοκρατίας (1998) 3 Α.Α.Δ. 270***, ***Χριστοδουλίδης κ.ά. ν. Δημοκρατίας (1984) 3 Α.Α.Δ. 1297*** και ***Θεοδωρίδου ν. Δημοκρατίας (1984) 3 Α.Α.Δ. 146***).

Ενόψει όλων των πιο πάνω λόγων, η έφεση απορρίπτεται, με έξοδα καθοριζόμενα στο ποσό των €3.000 υπέρ των εφεσιβλήτων και εναντίον των εφεσειόντων.

Α. ΛΙΑΤΣΟΣ, Π.

 Δ. ΣΩΚΡΑΤΟΥΣ, Δ.

Τ. ΚΑΡΑΚΑΝΝΑ, Δ.

/ΓΓ.

**ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΕΦΕΣΕΙΟΝΤΩΝ**

1. **Μ.Α.Ν.Ι. ESTATES LIMITED**, Σωκράτους 23, 6036 Λάρνακα
2. **TRIANDOS DEVELOPERS LIMITED**, Μυκόνου 4, 6058 Λάρνακα
3. **ΜΑΡΙΑ ΠΕΤΡΟΥ**, Θράκης 1, 6030 Λάρνακα
4. **ΙΑΚΩΒΟΣ ΚΟΝΤΟΣ**, Θράκης 1, 6030 Λάρνακα
5. **G.P.C.M.G. PETROU TRADING LIMITED**, Αρμενικής Εκκλησίας 1, 6022 Λάρνακα