

ΑΝΩΤΑΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ ΚΥΠΡΟΥ

ΔΕΥΤΕΡΟΒΑΘΜΙΑ ΔΙΚΑΙΟΔΟΣΙΑ

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

Έφεση κατά απόφασης Διοικητικού Δ/ριου αρ. 106/2018.

(Συν. Υποθ. αρ. 211/2013, 473/2013, 474/2013 και 499/2013)

7 Φεβρουαρίου , 2024

[Τ. ΨΑΡΑ-ΜΙΛΤΙΑΔΟΥ, ΣΤ. ΧΑΤΖΗΓΙΑΝΝΗ, Η. ΓΕΩΡΓΙΟΥ. Δ.Δ.]

ΚΥΠΡΙΑΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ ΜΕΣΩ
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟΥ ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ/ΥΠΟΥΡΓΙΚΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ

Εφεσείοντες

και

1. INGA MARIANNE LANITIS
2. ΒΑΣΙΛΗ Ν. ΧΑΤΖΗΕΥΑΓΓΕΛΟΥ
3. ΝΕΚΤΑΡΙΟΥ ΚΥΡΙΑΚΟΥ
4. ΚΥΡΙΑΚΟΥ ΕΥΘΥΜΙΟΥ
5. ΓΕΩΡΓΙΟΥ ΣΤΥΛΙΑΝΟΥ

Εφεσίβλητων

Θ. Πιπερή (κα), Δικηγόρος της Δημοκρατίας Α, εκ μέρους του Γενικού Εισαγγελέα της Δημοκρατίας, για Εφεσείοντες

Ρ. Ιάσωνος (κα), για Χρύσης Δημητριάδης & Σία ΔΕΠΕ, για Εφεσίβλητη 1.

Σ. Τόκα (κα), για Αντώνης Τόκας & Σία ΔΕΠΕ, για Εφεσίβλητους 3, 4 και 5

Καμιά εμφάνιση για Εφεσίβλητο 2

Τ., ΨΑΡΑ-ΜΙΛΤΙΑΔΟΥ, Δ.: Την ομόφωνη απόφαση του Δικαστηρίου θα δώσει η Δικαστής Στ. Χατζηγιάννη

Α Π Ο Φ Α Σ Η

ΧΑΤΖΗΓΙΑΝΝΗ, Δ.: Με εγκύκλιο του Υπουργού Εσωτερικών, τον Μάιο του 2008 καθορίστηκε η διαδικασία αναθεώρησης και τροποποίησης του Τοπικού Σχεδίου Λεμεσού. Προς τούτο, στις 6.10.2008 το Υπουργικό Συμβούλιο αποφάσισε, με βάση τις πρόνοιες του **Άρθρου 12Α του περί Πολεοδομίας και Χωροταξίας Νόμου (Ν.90/1972)** όπως τροποποιήθηκε, τη σύσταση και σύνθεση του Κοινού Συμβουλίου. Τον Μάρτιο του 2010, η έκθεση των εργασιών του, υποβλήθηκε στο Πολεοδομικό Συμβούλιο, το οποίο, αφού ενέκρινε το τελικό προσχέδιο, το υπέβαλε στον Υπουργό Εσωτερικών για έγκριση.

Στις 29.7.2011 δημοσιεύθηκε στην Επίσημη Εφημερίδα της Δημοκρατίας η τροποποίηση του Τοπικού Σχεδίου Λεμεσού. Σύμφωνα με το **Άρθρο 18(6) του Ν.90/1972**, οι Εφεσίβλητοι υπέβαλαν στον Υπουργό Εσωτερικών, ενστάσεις κατά των προνοιών του Τοπικού Σχεδίου, αιτούμενοι την ένταξη των ακινήτων τους σε άλλη Πολεοδομική ζώνη από αυτή που είχε καθοριστεί.

Για την μελέτη των ενστάσεων ακολουθήθηκε η διαδικασία που είχε καθοριστεί από την Εγκύκλιο του Υπουργού Εσωτερικών ημερ. 2.2.2012, σύμφωνα με την οποία, είχε καθορισθεί και η σύσταση Επιτροπής Μελέτης Ενστάσεων (ΕΜΕ).

Συνακόλουθα, οι ενστάσεις των Εφεσίβλητων, εξετάστηκαν από τις αντίστοιχες ΕΜΕ της διοικητικής περιοχής στην οποία ανήκαν τα ακίνητα τους. Διευκρινίζεται πως η περιοχή του Τοπικού Σχεδίου Λεμεσού, βρίσκεται στην περιοχή περισσότερων της μίας τοπικών αρχών (Δήμους ή Κοινότητες) και ως εκ τούτου συγκροτήθηκαν τόσες ΕΜΕ, όσες και οι περιοχές των τοπικών αρχών.

Οι εργασίες των ΕΜΕ για τη μελέτη των ενστάσεων κατά των προνοιών του Τοπικού Σχεδίου Λεμεσού 2011, ολοκληρώθηκαν τον Ιούνιο 2012 και στις 31.7.2012 υποβλήθηκε προς τον Υπουργό Εσωτερικών Συνοπτική Έκθεση για τις εργασίες των ΕΜΕ. Η Υπουργός Εσωτερικών, ασκώντας τις εξουσίες που της παρέχονται από το **Άρθρο 18(6) του Ν.90/1972**, μελέτησε τις ενστάσεις που είχαν υποβληθεί και αφού έλαβε υπόψη τις σχετικές απόψεις και εισηγήσεις των ΕΜΕ, ως και άλλα θέματα που προέκυπταν από την εφαρμογή του Τοπικού Σχεδίου, υπέβαλε σχετική πρόταση στο Υπουργικό Συμβούλιο.

Στις 27.12.2012, το Υπουργικό Συμβούλιο αποφάσισε να εγκρίνει την πρόταση που είχε υποβάλει η Υπουργός Εσωτερικών, χωρίς οποιεσδήποτε τροποποιήσεις. Ως αποτέλεσμα, στις 4.1.2013 δημοσιεύθηκε στην Επίσημη Εφημερίδα της Δημοκρατίας, η έγκριση της τροποποίησης του Τοπικού Σχεδίου Λεμεσού.

Η απόφαση των Εφεσειόντων που περιλαμβάνεται στην εν λόγω γνωστοποίηση, μετά την απόρριψη των ενστάσεων των Εφεσίβλητων, αποτέλεσε το αντικείμενο των Προσφυγών με αρ. 211/2013, 473/2013, 474/2013 και 499/2013.

Οι Εφεσίβλητοι προέβαλαν πρωτόδικα, αριθμό λόγων ακύρωσης. Ειδικότερα, εισηγήθηκαν πως οι επίδικες αποφάσεις των ΕΜΕ στερούνται αιτιολογίας, δέουσας έρευνας, λήφθηκαν κατόπιν πλάνης περί τα πράγματα, κατά παράβαση της αρχής της ισότητας και του **Άρθρου 23** του Συντάγματος, καθ' υπέρβαση των ορίων της διακριτικής ευχέρειας και προέβαλαν περαιτέρω λόγους που σχετίζονται με την παρανομία στην έκδοση της απόφασης για απόρριψη των ενστάσεων τους, με αναφορά στα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά των ακινήτων τους.

Το πρωτόδικο Δικαστήριο έκρινε πως προείχε η εξέταση της **νομιμότητας της συγκρότησης και/ή σύθεσης των ΕΜΕ** της διοικητικής περιοχής **Λεμεσού** και **Ύψωνα**, οι οποίες (ΕΜΕ) συμμετείχαν στην έκδοση της επίδικης απόφασης, με την έκδοση εισηγήσεων που υιοθετήθηκαν τόσο από την Υπουργό στις συστάσεις της, όσο και από το Υπουργικό Συμβούλιο που τις υιοθέτησε.

Αφού επεσήμανε ότι το ζήτημα της συγκρότησης και λειτουργίας συλλογικών οργάνων, αποτελεί ζήτημα δημόσιας τάξης που εξετάζεται από το Δικαστήριο και αυτεπάγγελα, ως και ότι, α) τα

μέλη της ΕΜΕ Δήμου Λεμεσού, Δήμαρχος Λεμεσού και Ηρακλής Αχνιώτης και β) το μέλος της ΕΜΕ Δήμου Ύψωνα, Δήμαρχος Ύψωνα, είχαν - σύμφωνα με τις «Δηλώσεις Συμφέροντος» που είχαν υπογράψει μετά το διορισμό τους ως μέλη των ΕΜΕ – συμφέροντα στη διοικητική περιοχή του Δήμου Λεμεσού και Δήμου Ύψωνα αντίστοιχα, κατέληξε πως τα ουσιαστικά συμφέροντα τους επί της ακίνητης ιδιοκτησίας που είχαν προσδιορίσει, δεν παρείχαν τα εκέγγυα της αμερόληπτης κρίσης, «αυτής δε αντικειμενικά και όχι υποκειμενικά ειδωμένης».

Συνακόλουθα, κατέληξε πως «πάσχει ακυρότητας η μεταβίβαση αρμοδιοτήτων του Υπουργού σε πρόσωπα που είτε είχαν **ουσιαστικό προσωπικό συμφέρου** στην υπό κρίση της ΕΜΕ διοικητικής περιοχής του Δήμου Λεμεσού και του Δήμου Ύψωνα ως μελών των ΕΜΕ Λεμεσού και Ύψωνα ή/και **ως εκ της ex officio ιδιότητάς τους** (Δήμαρχοι), που παράλληλα εκπροσωπούσαν τα Δημοτικά Συμβούλια του Δήμου, στον οποία προΐσταντο για προώθηση των ενστάσεων του Δήμου, ενώπιον των ΕΜΕ των οποίων επιλέγησαν ως μέλη.»

Κρίνοντας πως η επίδικη απόφαση πάσχει στο ήδη προκαταρκτικό στάδιο εξέτασης των ενστάσεων των Εφεσίβλητων από τις ΕΜΕ, λόγω της παράνομης συγκρότησής τους σε σώμα, δεν

εξέτασε τους προβαλλόμενους από τους Εφεσίβλητους, λόγους ακύρωσης.

Η κατάληξη αυτή του πρωτόδικου Δικαστηρίου, οδήγησε σε επιτυχία των προσφυγών και συνακόλουθα σε ακύρωση της επίδικης απόφασης για απόρριψη των ενστάσεων των Εφεσίβλητων και δημοσίευση του τροποποιημένου Τοπικού Σχεδίου Λεμεσού 2013.

Οι Εφεσείοντες, θεωρούν εσφαλμένη των πρωτόδικη απόφαση και με την παρούσα Έφεση επιδιώκουν την ανατροπή της, στη βάση τριών (3) λόγων Έφεσης, οι οποίοι είναι αλληλένδετοι μεταξύ τους.

Ειδικότερα και με τους τρεις λόγους Έφεσης, υποστηρίζουν ότι το πρωτόδικο Δικαστήριο εσφαλμένα ακύρωσε την προσβαλλόμενη απόφαση, κρίνοντας ότι έπασχε η νομιμότητα της συγκρότησης των ΕΜΕ γιατί δεν είχαν παρασχεθεί τα εκέγγυα αμερόληπτης κρίσης, εφόσον σε αυτές συμμετείχαν – ως *ex officio* – εκπρόσωποι της τοπικής αρχής και συγκεκριμένα οι Δήμαρχοι Λεμεσού και Ύψωνα, παρά τις δηλώσεις αποκάλυψης συμφέροντος που αμφότεροι είχαν καταθέσει.

Η ευπαιδευτη συνήγορος των Εφεσειόντων εισηγήθηκε πως οι ΕΜΕ αποτελούν άτυπο, ενδοϋπηρεσιακό, μη νομοθετικά καθορισμένο όργανο, σε αντίθεση με το Κοινό Συμβούλιο, το οποίο είναι ρητά καθορισμένο στον **Ν.90/1972**, ως γνωμοδοτικό/συμβουλευτικό όργανο. Συνεπώς, δεν είναι επιτρεπτό να γίνεται επίκληση περί παράβασης των Γενικών Αρχών του Διοικητικού δικαίου, οι οποίες διέπουν τη λειτουργία, συνεδριάσεις και τον τρόπο λήψης των αποφάσεων των συλλογικών διοικητικών οργάνων αποφασιστικής αρμοδιότητας. Οι ΕΜΕ δεν αποτελούν συλλογικό διοικητικό όργανο που συστήνεται με βάση το Νόμο, αλλά εσωτερικό ενδοτμηματικό/ενδοϋπουργικό όργανο συμβουλευτικού χαρακτήρα που συστήνεται για να συνδράμει τη διοίκηση και συγκεκριμένα τον Υπουργό Εσωτερικών, στην άσκηση των αρμοδιοτήτων του και μόνο.

Περαιτέρω, προέβαλε τον ισχυρισμό πως τυχόν συμμόρφωση με την πρωτόδικη απόφαση, θα ισοδυναμούσε με απαγόρευση προς τον Υπουργό Εσωτερικών να συμβουλευέται τις τοπικές αρχές, προτού διαμορφώσει τις δικές του απόψεις, στο πλαίσιο ενδοϋπηρεσιακών οργάνων που ο ίδιος συστήνει και με αυτό τον τρόπο, καταργείται η *ex officio* συμμετοχή των τοπικών αρχών στην άτυπη διαδικασία,

αφού η εφαρμογή της αρχής της αμεροληψίας στις ΕΜΕ, ως η κατάληξη του πρωτόδικου Δικαστηρίου, θα καθιστούσε απαγορευτική την κατάθεση απόψεων από την τοπική προς την κεντρική διοίκηση, κατά την εκπόνηση των τοπικών πολεοδομικών σχεδίων. Σημείωσε πρόσθετα, ότι πρωτόδικα κανένας από τους Εφεσίβλητους δεν είχε εγείρει ζήτημα νομιμότητας της συγκρότησης των ΕΜΕ και παρόλο που αποτελεί ζήτημα δημόσιας τάξης που ελέγχεται αυτεπάγγελα από το Δικαστήριο, ωστόσο, ουδέποτε ζητήθηκε από το πρωτόδικο Δικαστήριο η θέση των δύο πλευρών.

Εκ διαμέτρου αντίθετη είναι η θέση των ευπαίδευτων συνηγόρων των Εφεσίβλητων, οι οποίες υποστηρίζουν την ορθότητα της πρωτόδικης απόφασης και απορρίπτουν τις εισηγήσεις των Εφεσειόντων.

Είχαμε την ευκαιρία να εξετάσουμε τα όσα προώθησαν ενώπιον μας οι ευπαίδευτοι συνηγόροι και των δύο πλευρών. Το ουσιαστικό ερώτημα που καλούμαστε να αποφασίσουμε είναι α) κατά πόσο η αρχή της αμεροληψίας, ως αρχή αμερόληπτης κρίσης, θα πρέπει να εφαρμόζεται και κατά την επιλογή των προσώπων που συγκροτούν ένα σώμα ή μια επιτροπή, άτυπη, ενδοϋπηρεσιακή, ενδοτμηματική

και μη νομοθετικά καθορισμένη, που έχει ενδομηματικά, μόνο βοηθητικό χαρακτήρα και β) κατά πόσο οι πρόνοιες του **Άρθρου 128B του Ν.90/1972** – όπως ίσχυε κατά τον ουσιαστικό χρόνο (καταργήθηκε με τον τροποποιητικό **Νόμο 120(Ι)/2014**), - σύμφωνα και με την Εγκύκλιο του Υπουργού Εσωτερικών ημερ. 2.2.2012, είχαν εφαρμογή και για τις ΕΜΕ.

Προτού προχωρήσουμε στην κατάληξη μας στα πιο πάνω ερωτήματα, κρίνεται απαραίτητο να αποσαφηνισθεί ο «χαρακτήρας» και η «φύση» των ΕΜΕ. Όπως προκύπτει από την σχετική Εγκύκλιο του Υπουργού Εσωτερικών ημερ. 2.2.2012, αυτή καθόρισε την διαδικασία για την αξιολόγηση των ενστάσεων κατά των Τοπικών Σχεδίων, με βάση το **Άρθρο 18(6) του Ν.90/1972**. Στα πλαίσια αυτής της διαδικασίας είναι που ορίστηκαν οι ΕΜΕ ως όργανα που συμμετέχουν στην μελέτη των ενστάσεων. Το ακόλουθο απόσπασμα από την εν λόγω Εγκύκλιο, είναι σχετικό:

«1.1. Με βάση τη νομοθεσία (άρθρο 18(6) του περί Πολεοδομίας και Χωροταξίας Νόμου), ενστάσεις κατά των προνοιών Σχεδίου Ανάπτυξης υποβάλλονται στον Υπουργό Εσωτερικών, ο οποίος είναι αρμόδιος για την εξέταση ενστάσεων και την υποβολή τους στο Υπουργικό Συμβούλιο μαζί με τις δικές του παρατηρήσεις και συστάσεις. Στο παρελθόν η διαδικασία εξέτασης των ενστάσεων και δημοσίευσης των οριστικοποιημένων Σχεδίων αποδείχθηκε ιδιαίτερα περίπλοκη και χρονοβόρα, με αρνητικές συνέπειες στην αξιοπιστία του Πολεοδομικού Συστήματος. Η ποικιλία των θεμάτων που εγείρονται με τις ενστάσεις και ο μεγάλος αριθμός ενστάσεων που

υποβάλλονται από τοπικές αρχές, άλλους φορείς, οργανώσεις και ιδιώτες συνέβαλαν στη σημαντική καθυστέρηση που παρατηρήθηκε στην οριστικοποίηση των Σχεδίων Ανάπτυξης, καθώς και στην παραμόρφωση των σκοπών και στόχων της οριστικοποίησης, σε ορισμένες περιπτώσεις.

1.2 Προς διασφάλιση της επαρκούς μελέτης των ενστάσεων και της δέουσας έρευνας σε σχέση με αυτές, και παράλληλα την εισαγωγή απλής, ταχείας και αμερόληπτης διαδικασίας, ορίζεται ένα όργανο που συμμετέχει στη διαδικασία μελέτης των ενστάσεων με στόχο να μεριμνήσει για τη διεκπεραίωση της προπαρασκευαστικής διαδικασίας και την κατάλληλη ενημέρωση του Υπουργού Εσωτερικών αναφορικά με τα γεγονότα και τις εισηγήσεις του σε σχέση με τις ενστάσεις, ώστε να καταστεί δυνατή η υποβολή των εισηγήσεων και συστάσεων του ίδιου του Υπουργού στο Υπουργικό Συμβούλιο για την τροποποίηση Σχεδίου Ανάπτυξης. Το Υπουργικό Συμβούλιο έχει κατά νόμο την εξουσία και την ευθύνη για τη λήψη οριστικών αποφάσεων αναφορικά με τις ενστάσεις και την κατάλληλη τροποποίηση, έγκριση χωρίς τροποποίηση, του Σχεδίου Ανάπτυξης. Σημειώνεται ότι ο μέγιστος χρόνος ολοκλήρωσης της διαδικασίας εξέτασης των ενστάσεων από τον Υπουργό και υποβολής των παρατηρήσεων και συστάσεων του καθορίζεται στον περί Πολεοδομίας και Χωροταξίας (Τροποποιητικό) Νόμο 2007 και ανέρχεται σε δεκατέσσερις μήνες από τη λήξη της προθεσμίας υποβολής των ενστάσεων.»

Από το περιεχόμενο της εν λόγω Εγκυκλίου προκύπτει, πως οι ΕΜΕ δεν αποτελούν δημόσια όργανα με αρμοδιότητα να θεσπίζουν κανόνες δικαίου μονομερώς και συνεπώς να εκδίδουν διοικητικές πράξεις. Κατ' επέκταση, εφόσον δεν έχουν το χαρακτήρα διοικητικού οργάνου, δεν μπορούν να ενταχθούν στην κατηγορία των διοικητικών οργάνων που δύναται να έχουν αποφασιστική ή ακόμη και γνωμοδοτική αρμοδιότητα. Αντίθετα, πρόκειται για όργανα που ορίστηκαν με βάση Εγκύκλιο του Υπουργού Εσωτερικών και όχι δυνάμει νομοθεσίας, με μοναδική αρμοδιότητα την «κατάλληλη ενημέρωση του Υπουργού Εσωτερικών αναφορικά με τα γεγονότα και τις εισηγήσεις του σε σχέση με τις ενστάσεις, ώστε να καταστεί δυνατή

η υποβολή των εισηγήσεων και συστάσεων του ίδιου του Υπουργού στο Υπουργικό Συμβούλιο για την τροποποίηση Σχεδίου Ανάπτυξης.»

Αποτελούν, δηλαδή, ενδοϋπηρεσιακά, ενδοτμηματικά όργανα, με μόνη αρμοδιότητα το προπαρασκευαστικό έργο που δεν είναι αναγκαίο από το Νόμο, αλλά παρέχεται βοηθητικά και λαμβάνεται υπόψη ως ενημέρωση, οικειοθελώς πάντα, από τον Υπουργό Εσωτερικών, ώστε να προβεί ο ίδιος σε συστάσεις και εισηγήσεις προς το Υπουργικό Συμβούλιο, ως το αρμόδιο συλλογικό όργανο αποφασιστικής αρμοδιότητας. Συνακόλουθα, η ύπαρξη των ΕΜΕ και η συμβουλευτική τους συμμετοχή, αναμφίβολα δεν τις αναγάγουν σε όργανο αρμοδιότητας, αλλά ούτε και σε συλλογικά όργανα, ώστε να διέπονται από τις σχετικές επιταγές του Νόμου και της νομολογίας.

Σ' ό,τι αφορά την νομιμότητα διορισμού των ΕΜΕ από τον Υπουργό Εσωτερικών, χωρίς αυτό να είναι αναγκαίο από το Νόμο, σχετικό είναι το ακόλουθο απόσπασμα από το **Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Επαμεινώνδας Π. Σπηλιωτόπουλος, Τομος 2, 16^η έκδοση (2022) σελ. 161, παρ. 501:**

«Η λήψη υπόψη γνωμοδότησης, που δεν είναι αναγκαία κατά τον νόμο, δεν βλάπτει τη νομιμότητα της πράξης. Εξάλλου κατά γενική αρχή του διοικητικού δικαίου το όργανο που έχει την αποφασιστική αρμοδιότητα μπορεί με δική του πρωτοβουλία να συστήσει ένα συλλογικό όργανο, για να

γνωματεύσει σε ορισμένο θέμα, και αν ακόμη προβλέπεται από τον νόμο γνωμοδοτικό όργανο.»

Η υπόσταση των ΕΜΕ ως ενδοϋπηρεσιακών, μη αποφασιστικής αρμοδιότητας οργάνων, έχει ήδη αναγνωρισθεί από την Ολομέλεια του Ανωτάτου Δικαστηρίου στην **Θ. Θεμιστού ν. Δημοκρατίας (2016) 3 ΑΑΔ σελ. 616**. Το ακόλουθο απόσπασμα είναι σχετικό :

«Ανατρέχοντας στις θέσεις του εφεσείοντα πρωτοδικώς τους οποίους και επανέλαβε ενώπιον μας, παρατηρούμε ότι ο ισχυρισμός του περί της νομικής φυσιογνωμίας της Επιτροπής βασίζεται στο ότι την θεωρεί συλλογικό όργανο και δεν διαφοροποιεί τις επιπτώσεις μη τήρησης των σχετικών προνοιών του ως άνω Νόμου Ν.158(Ι)/1999 και των αρχών της νομολογίας, εάν είναι εκ του νόμου επιβαλλόμενη η συγκρότηση του ή όχι, με συνέπεια να εισηγείται ακυρότητα ένεκα των κάτωθι: (α) μη ύπαρξη ξεχωριστού πρακτικού για κάθε συνεδρία, (β) μη ύπαρξη εγκεκριμένων και υπογεγραμμένων πρακτικών, (γ) και (δ) αοριστία αναφορικά με τον αριθμό των συνεδριάσεων και το τι αποφασίστηκε σε κάθε συνεδρίαση και ποία μέλη ήσαν παρόντα ή απόντα, (ε) ότι δεν γίνεται αναφορά αν ήταν ομόφωνες οι αποφάσεις ή κατά πλειοψηφία και (ζ) δεν αναφέρεται κατά πόσο στις συνεδριάσεις είχαν ή όχι κληθεί νομότυπα όλα τα μέλη του οργάνου.

Το πρωτόδικο Δικαστήριο έκρινε ότι η συγκρότηση της Επιτροπής αυτής δεν απαιτείται από νομοθετική πρόνοια και συνεπώς τα Άρθρα 20-24 του ως άνω νόμου δεν τυγχάνουν εφαρμογής. Πρόκειται περί συμβουλευτικού σώματος το οποίο υποβάλλει κάποιες εισηγήσεις.

Με βάση το Άρθρο 34Α του **περί Πολεοδομίας και Χωροταξίας Νόμος, Ν.90/1972** (βλ. τροποποιητικοί Νόμοι 56/1982 και 241(Ι)/2002), προνοείται η εξουσία του Υπουργού Εσωτερικών να εκπονεί δήλωση πολιτικής στα πλαίσια που ορίζει ο Νόμος. **Η δημιουργία της Επιτροπής αποτελεί εσωτερικό διοικητικό μέτρο προς υποβοήθηση του Υπουργού στη λήψη απόφασης επί των ενστάσεων αναφορικά με τη γνωστοποίηση της δήλωσης πολιτικής. Συνεπώς, ορθά θεωρήθηκε ότι η σύσταση και συγκρότηση της Επιτροπής δεν μπορεί να ενταχθεί σε επιταγή εκ του Νόμου. Αυτό αποτέλεσε τη βασική παράμετρο της επόμενης κρίσης του Δικαστηρίου, ότι δηλαδή δεν διέπετο από τα σχετικά άρθρα για τη συγκρότηση συλλογικού οργάνου ούτε και δεσμευόταν από τις νομολογιακές αρχές για το ίδιο θέμα. Ορθά οδηγήθηκε στο επόμενο συμπέρασμα του ότι όταν ο νόμος παρέχει σε διοικητικό όργανο συγκεκριμένη αρμοδιότητα ναι μεν ασκείται από το όργανο αυτό η αρμοδιότητα αλλά είναι επιτρεπτό να παρέχεται βοήθεια από συμβουλευτικό σώμα το οποίο δύναται να δημιουργηθεί για κατατόπιση και γνωμοδότηση σε συναφή θέματα αρμοδιότητας. Στα**

πλαίσια αυτά η ύπαρξη της Επιτροπής και η συμβουλευτική της συμμετοχή δεν την ανήγαγε σε όργανο αρμοδιότητας αλλά και ούτε σε συλλογικό όργανο που θα έπρεπε να διέπεται από τις πιο πάνω επιταγές είτε από τη νομολογία είτε από το νόμο, ως άνω.

Έχουμε μελετήσει τις σχετικές περί του αντιθέτου εισηγήσεις του ευπαίδευτου συνηγόρου του εφεσείουτα, καθώς και τη νομολογία που έχει παραθέσει. Με όλο το σεβασμό δεν προκύπτει από τις δοθείσες αποφάσεις* οποιαδήποτε τέτοια υποχρέωση. Άλλωστε, όπως επισημαίνεται και πρωτοδίκως, η Επιτροπή τήρησε πρακτικό από το οποίο φαίνεται με επάρκεια η εργασία της καθώς και η κατάληξη της επί των ενστάσεων. Όσα δε κατέγραψε, έστω και αν οι συνεδριάσεις παρουσιάζουν τα προβαλλόμενα ελαττώματα, παρέχουν όλο το υλικό για να είναι δυνατός ο δικαστικός έλεγχος. **Δεν πρέπει να λησμονείται ότι η τελική απόφαση είναι άλλου οργάνου και η συμβουλευτική υφή των εισηγήσεων της Επιτροπής ομού με την μη ύπαρξη επιταγής εκ του νόμου για τη συμμετοχή της δεν οδηγεί σε ακυρότητα της διαδικασίας λόγω μη εφαρμογής αυστηρού τύπου στις συνεδριάσεις της.** Εκείνο που εντέλει έχει σημασία είναι η ύπαρξη αιτιολογίας στην πράξη του αποφασίζοντος οργάνου (βλ. **Ράφτης ν. Κυπριακή Δημοκρατία κ.ά. (2002) 3 Α.Α.Δ. 345**). Άλλωστε και ο ίδιος ο Νόμος **158(η)/1999** στην ερμηνεία των σχετικών όρων δίδει τις δύο έννοιες ως εξής:

«διοικητική αρχή» σημαίνει διοικητικό όργανο που έχει αποφασιστική αρμοδιότητα.

«διοικητικό όργανο» σημαίνει το μονομελές ή συλλογικό διοικητικό όργανο της κεντρικής διοίκησης, της τοπικής αυτοδιοίκησης και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου που είναι διοικητική αρχή.

Συνεπώς και εκ του ίδιου του Νόμου απαντάται (και δικαιολογείται) η διαφοροποίηση η οποία υιοθετήθηκε πρωτοδίκως μεταξύ οργάνου με αποφασιστική αρμοδιότητα και οργάνου με συμβουλευτική αρμοδιότητα.»

Η απόφαση **Θεμιστού (ανωτέρω)**, υιοθετήθηκε από την Ολομέλεια του Ανωτάτου Δικαστηρίου στην υπόθεση **Photos Karseras Manhattan Properties and Developers and Investments Ltd κ.ά. ν. Δημοκρατίας (2016) 3 ΑΑΔ 329**, από την οποία παραθέτουμε το ακόλουθο απόσπασμα:

«Η συγκρότηση Επιτροπής Μελέτης Ενστάσεων δεν οριοθετείται από το Νόμο, ούτε και επιβάλλεται από κανονισμούς. Πρόκειται για μια εσωτερική ρύθμιση του Υπουργού Εσωτερικών που έχει σκοπό να μελετήσει και' εξοχήν τεχνικά θέματα με γνώμονα την υποβοήθηση του Υπουργού που έχει και την ευθύνη της λήψης απόφασης. Κατά τη νομολογία, το αποφασίζον διοικητικό όργανο δεν είναι αναγκαίο να διεξαγάγει το ίδιο την έρευνα δυνάμενο να την αναθέσει σε άλλο όργανο που περιλαμβάνει και τη συλλογή των στοιχείων χωρίς ποτέ το ίδιο το αρμόδιο όργανο να απεμπολεί είτε τις εξουσίες, είτε τις υποχρεώσεις του. Λέχθηκε μάλιστα στην **Δημητριάδου v. Υπουργικού Συμβουλίου (1996) 3 Α.Α.Δ. 85**, ότι η αναζήτηση απόψεων από τρίτους ώστε να ασκηθεί αποτελεσματικά η εξουσία που εναποτίθεται σε νομοθετημένο όργανο συνιστά μέτρο αναγόμενο στη δέουσα έρευνα των γεγονότων, ενώ στη **Γεωργίου v. Δημοκρατίας (2003) 4 Α.Α.Δ. 1108**, αναφέρθηκε ότι τα τεχνικά θέματα που συναρτώνται προς τα τοπικά σχέδια και η ανάγκη για συγκροτημένη πολιτική καθιστά απαραίτητη, και όχι απλώς χρήσιμη, την παροχή προς τον Υπουργό εξειδικευμένης βοήθειας από διάφορους κρατικούς λειτουργούς σε διάφορα επίπεδα.

Η αξιολόγηση των ενστάσεων και ο τρόπος μελέτης αυτών περιγράφεται στην καθορισθείσα από τον Υπουργό Εσωτερικών διαδικασία σύμφωνα με τα Παραρτήματα 3 και 4 της ενστάσεως πρωτοδίκως. Η παράγραφος 15 του εγγράφου διαδικασίας, ρητά αναφέρει ότι ο Υπουργός Εσωτερικών διαμορφώνει άποψη σε σχέση με τις εξεταζόμενες ενστάσεις και τις υποβάλλει στο Υπουργικό Συμβούλιο μαζί με τις εισηγήσεις προς συζήτηση και έγκριση. Πρόδηλο λοιπόν είναι ότι στον Υπουργό Εσωτερικών έγκειται η τελική κρίση, ο οποίος συνυποβάλλει όλο το έγγραφο υλικό που περιλαμβάνει τις ενστάσεις και τις εισηγήσεις της Επιτροπής Μελέτης Ενστάσεων προς συζήτηση και έγκριση από το Υπουργικό Συμβούλιο που είναι και το διοικητικό εν προκειμένω όργανο που θα εκδώσει την τελική πράξη. **Έπεται ότι ο Υπουργός δεν είναι ανάγκη να ακολουθεί ή να συμμερίζεται τις απόψεις και εισηγήσεις της Επιτροπής Μελέτης Ενστάσεων, ούτε και είναι ανάγκη να δίδει ιδιαίτερη αιτιολογία για ποιο λόγο αποκλίνει από τις όποιες συστάσεις της Επιτροπής.** Αυτονόητο είναι ότι στο βαθμό που οι εισηγήσεις του Υπουργού προς το Υπουργικό Συμβούλιο διαφέρουν από τις εισηγήσεις της Επιτροπής, η διαφορετική πρόταση του Υπουργού Εσωτερικών αποτελεί και την αιτιολογία της διαφορετικής του προσέγγισης.»

Οι πιο πάνω αποφάσεις υιοθετήθηκαν από την Ολομέλεια του

Ανωτάτου Δικαστηρίου και στην μεταγενέστερη υπόθεση

Λαμπριανού v. Δημοκρατίας, Αναθεωρητική Έφεση

247/2012, ημερ. 28.4.2020. Το ακόλουθο απόσπασμα είναι

σχετικό:

«Στην προκειμένη περίπτωση, όπως ορθά παρατηρεί ο εφεσείων, η συγκρότηση της ΕΜΕ δεν προβλεπόταν από το νόμο ούτε επιβαλλόταν η συγκρότηση της από κανονισμούς. Αποτελούσε εσωτερική διοικητική δομή, αναγκαία για την διεκπεραίωση του διοικητικού καθήκοντος και απαρτιζόταν, όπως φαίνεται από τα πρακτικά των συνεδρίων της που έλαβαν χώρα στις 10 και 16 Σεπτεμβρίου 2004, από εκπρόσωπο της αρμόδιας Τοπικής Διοίκησης, εκπρόσωπο της Επαρχιακής Διοίκησης Πάφου και εκπρόσωπο του Διευθυντή Τμήματος Πολεοδομίας και Οικήσεως, προφανώς δυνάμει εσωτερικών εξουσιοδοτήσεων. **Η ΕΜΕ αποτελεί, κατά πάγια νομολογία, συμβουλευτικό όργανο το οποίο συστήνεται από τον Υπουργό Εσωτερικών προς υποβοήθηση του κατά την μελέτη των ενστάσεων³¹, εν προκειμένω αναφορικά με την επιδιωκόμενη τροποποίηση του Τοπικού Σχεδίου Πάφου. Δεν έχει αποφασιστική αρμοδιότητα.** Ο συμβουλευτικός ρόλος της ΕΜΕ φαίνεται τόσο από την εγκύκλιο του Υπουργού, ανωτέρω, σύμφωνα με την οποία «Ο Διευθυντής Πολεοδομίας και Οικήσεως υποβάλλει το έντυπο μελέτης της ένστασης όπου καταγράφονται οι απόψεις των μελών της ΕΜΕ, στο Πολεοδομικό Συμβούλιο», όσο και από την αναφορά του Προέδρου της ΕΜΕ στα πιο πάνω πρακτικά της, ότι «Η Ε.Μ.Ε. συστάθηκε ύστερα από εισήγηση του Υπουργού Εσωτερικών και ο ρόλος της είναι να εξετάσει τις υποβληθείσες ενστάσεις και να συμβουλεύσει ανάλογα το Πολεοδομικό Συμβούλιο». Οι εισηγήσεις της ΕΜΕ υποβλήθηκαν στο Πολεοδομικό Συμβούλιο με σκοπό να διαμορφώσει τις δικές της εισηγήσεις και σχόλια αναφορικά με κάθε ένσταση, δεν συνέστησε όμως το αίτημα του εφεσείοντα «λόγω ανάγκης διασφάλισης της απορροής των ομβρικών υδάτων στον παρακείμενο χείμαρρο καθώς και για την προστασία της οποιασδήποτε κλωροπανίδας της περιοχής.»

Προχωρούμε να εξετάσουμε κατά πόσο η «φύση» και τα καθήκοντα των ΕΜΕ, όπως καθορίστηκαν ανωτέρω, απαιτούσαν και επέβαλλαν την παροχή εγγυήσεων για αμερόληπτη κρίση, όπως αυτό είναι επιβεβλημένο για τα πρόσωπα που αποτελούν **τα διοικητικά όργανα**, είτε μονομελή, είτε συλλογικά, σύμφωνα με το ακόλουθο απόσπασμα από το **Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου**

**Επαμεινώνδα Π. Σπηλιωτόπουλου, Τόμος 1, Έκδοση 2022,
σελ. 160, Παρ. 128:**

«Τα πρόσωπα που αποτελούν τα **διοικητικά όργανα, είτε μονομελή είτε συλλογικά**, πρέπει να παρέχουν εγγυήσεις για αμερόληπτη κρίση, ώστε να δημιουργείται στον διοικούμενο η πεποίθηση του αδιαβλήτου της πράξης που εκδίδουν (κανόνας της αμεροληψίας, ΚΔΔ/σίας άρθρο 7 παρ. 1 που έχει συνταγματική προέλευση αφού πηγάζει από τη συνταγματικά κατοχυρωμένη αρχή του κράτους δικαίου. Συνεπώς, τα πρόσωπα αυτά οφείλουν να απέχουν από κάθε ενέργεια ή διαδικασία που συνιστά συμμετοχή σε λήψη απόφασης ή διατύπωση γνώμης ή πρόταση' ειδικότερα, στην περίπτωση των **συλλογικών οργάνων**, τα μέλη (και ο εισηγητής, εάν δεν είναι μέλος) πρέπει να απέχουν από τη συνεδρίαση, εφόσον α) η ικανοποίηση προσωπικού συμφέροντος τους συνδέεται με την έκβαση των υποθέσεων (σε 992/2021) ή β) είναι σύζυγοι ή συγγενείς εξ αίματος ή εξ αγχιστείας κατ' ευθείαν γραμμή απεριορίστως εκ πλαγίου δε ως και τέταρτου βαθμού με κάποιον από τους ενδιαφερόμενους (ΣΕ 1031/2021) ή γ) έχουν δημόσια εκφράσει τις απόψεις τους επί του θέματος ή γενικότερα δημιουργούν ευλόγως την υπόνοια ότι έχουν ήδη σχηματισμένη και συνεπώς προειλημμένη άποψη για την υπόθεση, οπότε παύουν να είναι «ουδέτεροι» ως προς αυτήν. Τούτο δε διότι διαφορετικά δημιουργείται τεκμήριο επηρεασμού τους, που κλονίζει την πεποίθηση του διοικουμένου στο αδιάβλητο της κρίσης του οργάνου».

Σχετικό είναι το **Άρθρο 42(1)(2) του περί των Γενικών Αρχών του Διοικητικού Δικαίου Νόμου του 1999 (Ν.158(Ι)/1999)**, που ορίζει ως ακολούθως:

«Αρχή της αμεροληψίας

42.—(1) Κάθε **διοικητικό όργανο που μετέχει στην παραγωγή διοικητικής πράξης** πρέπει να παρέχει τα εκέγγυα της αμερόληπτης κρίσης.

(2) Δε μετέχει στην παραγωγή διοικητικής πράξης πρόσωπο που έχει **ιδιάζουσα σχέση ή συγγενικό δεσμό εξ αίματος ή εξ αγχιστείας μέχρι και του τέταρτου βαθμού ή βρίσκεται σε οξεία έχθρα με το άτομο που αφορά η εξεταζόμενη υπόθεση ή που έχει συμφέρον για την έκβασή της.**»

Στο **Άρθρο 2 του Ν.158(Ι)/1999** δίδεται η ερμηνεία του όρου «διοικητικό όργανο» και «διοικητική αρχή» ως ακολούθως:

"διοικητική αρχή" σημαίνει **διοικητικό όργανο** που έχει **αποφασιστική αρμοδιότητα**.

.....

"διοικητικό όργανο" σημαίνει το μονομελές ή συλλογικό διοικητικό όργανο της κεντρικής διοίκησης, της τοπικής αυτοδιοίκησης και των νομικών προσώπων δημόσιου δικαίου που **είναι διοικητική αρχή**»

Στην προκειμένη περίπτωση, λάβαμε υπόψη τον καθαρά βοηθητικό και συμβουλευτικό χαρακτήρα των ΕΜΕ, ως ενδοϋπηρεσιακά όργανα, την σύσταση των οποίων καθόρισε ο Υπουργός Εσωτερικών με δική του πρωτοβουλία και χωρίς νομοθετική επιταγή, ως και το γεγονός ότι με βάση το **Ν.90/1972**, αποφασιστική αρμοδιότητα έχει το Υπουργικό Συμβούλιο, αφού λάβει τις μη δεσμευτικές εισηγήσεις και συστάσεις του Υπουργού Εσωτερικών.

Έχουμε περαιτέρω, λάβει υπόψη την ρητή αναφορά στο **Άρθρο 42 του Ν.158(Ι)/1999** (ανωτέρω) σε «διοικητικό όργανο», όπως ερμηνεύεται στο **Άρθρο 2** (ανωτέρω), ως και το γεγονός ότι στην παρ. 3.7 της Εγκυκλίου του Υπουργού Εσωτερικών, αναφέρεται ότι σε σχέση με την «συμμετοχή των ανωτέρω προσώπων στις ΕΜΕ, θα

ισχύουν οι πρόνοιες του άρθρου 12B του περί Πολεοδομίας και Χωροταξίας Νόμου».

Το **Άρθρο 12(B) του Ν. 90/1972**, ως ίσχυε κατά τον ουσιώδη χρόνο, ορίζει ως ακολούθως:

«12B. (1) Τηρουμένων των διατάξεων των εδαφίων (2) και (3), οι διατάξεις του άρθρου 42 του περί Γενικών Αρχών του Διοικητικού Δικαίου Νόμου δεν εφαρμόζονται αναφορικά με τα μέλη του Κοινού Συμβουλίου.

(2) Δε μετέχει ως μέλος του Κοινού Συμβουλίου, που προβλέπεται στο άρθρο 12A, πρόσωπο αν το ίδιο ή σύζυγός του ή συγγενής του εξ αίματος ή εξ αγχιστείας μέχρι και του δεύτερου βαθμού έχει ουσιαστικό συμφέρον στην εκπόνηση ή τροποποίηση Τοπικού Σχεδίου.

(3) Η κατά το εδάφιο (2) συμμετοχή τέτοιου μέλους στο Κοινό Συμβούλιο επιτρέπεται, αν το μέλος αυτό δηλώσει το εν λόγω συμφέρον.»

Προκύπτει συνεπώς, πως με βάση την ως άνω ρητή νομοθετική διάταξη, ακόμα και στο Κοινό Συμβούλιο – το οποίο συστάθηκε με βάση τη ρητή πρόνοια του **Άρθρου 12(A) (1) του Ν.90/1972** – η συμμετοχή οποιουδήποτε μέλους που έχει ουσιαστικό συμφέρον στην εκπόνηση ή τροποποίηση του Τοπικού Σχεδίου, επιτρέπεται, νοουμένου ότι το μέλος αυτό δηλώσει το εν λόγω συμφέρον.

Συνακόλουθα, κρίνουμε πως κατ' αναλογία και πολύ περισσότερο στις άτυπες και ενδοϋπηρεσιακές ΕΜΕ, βοηθητικού

καθαρά χαρακτήρα, είναι επιτρεπτή η συμμετοχή μελών με ουσιαστικό συμφέρον, εφόσον τα μέλη αυτά το δηλώσουν, όπως έγινε και στην προκειμένη περίπτωση.

Στη βάση των πιο πάνω επισημάνσεων, καταλήγουμε πως η σύσταση των ΕΜΕ, ως μη διοικητικά όργανα, που δεν εντάσσονται σε επιταγή εκ του Νόμου, με αρμοδιότητα, ως συμβουλευτικό σώμα, την παροχή βοήθειας στον Υπουργό Εσωτερικών, δεν διέπεται από τις αυστηρές επιταγές του **Άρθρου 42 του Ν.158(Ι)/1999** ούτε και τις σχετικές νομολογιακές αρχές. Υπενθυμίζουμε πως η τελική απόφαση είναι του Υπουργικού Συμβουλίου ως το συλλογικό όργανο αποφασιστικής αρμοδιότητας και η συμβουλευτική υφή των ΕΜΕ, σε συνδυασμό με την μη ύπαρξη επιταγής εκ του Νόμου για την συμμετοχή τους, δεν οδηγεί σε ακυρότητα της διαδικασίας, λόγω μη εφαρμογής της πρόνοιας του **Άρθρου 42 του Ν.158(Ι)/1999**, η οποία, εν πάση περιπτώσει, εξαιρείται ρητά από τις πρόνοιες του **Άρθρου 12(Β) του Ν.90/1972** σε σχέση με τα μέλη του Κοινού Συμβουλίου και όπως καταλήξαμε ανωτέρω και στα μέλη των ΕΜΕ.

Όπως ορθά επεσήμανε η ευπαιδευτη συνήγορος των Εφεσειόντων, η εκπόνηση ενός πολεοδομικού σχεδίου, είναι χρονικά

και ουσιαστικά επίπονη και απαιτεί τη συμμετοχή πολυμελών οργάνων στη διαδικασία, καθώς και τη συμμετοχή εμπειρογνομών, εκπροσώπων της τοπικής αυτοδιοίκησης και υπηρεσιακών λειτουργών. Συμφωνούμε πως η κατάληξη του πρωτόδικου Δικαστηρίου, ισοδυναμεί με απαγόρευση προς τον Υπουργό Εσωτερικών να συμβουλευεται τις τοπικές αρχές, προτού διαμορφώσει τις δικές του απόψεις, στο πλαίσιο ενδοϋπηρεσιακών οργάνων που ο ίδιος συστήνει. Έτσι, καταργείται η *ex officio* συμμετοχή των τοπικών αρχών σε μία άτυπη διαδικασία και καθίσταται απαγορευτική η κατάθεση των απόψεων από την τοπική προς την κεντρική διοίκηση, κατά την εκπόνηση των τοπικών πολεοδομικών σχεδίων. Κάτι τέτοιο, παραβιάζει την αρχή της εύρυθμης λειτουργίας των δημόσιων υπηρεσιών και ανατρέπει συγχρόνως το τεκμήριο κανονικότητας και νομιμότητας που διέπει τη δράση της διοίκησης, η ανατροπή του οποίου, εν πάση περιπτώσει, δεν έχει τεκμηριωθεί στην παρούσα περίπτωση.

Για όλα τα πιο πάνω, η Έφεση επιτυγχάνει.

Η πρωτόδικη απόφαση, συμπεριλαμβανομένων και των επιδικασθέντων εξόδων παραμερίζεται.

Με δεδομένη την μη εξέταση από το πρωτόδικο Δικαστήριο των υπόλοιπων λόγων ακύρωσης, είμαστε αναγκασμένοι να διατάξουμε την επανεκδίκαση των Προσφυγών από άλλο Δικαστή, κατά προτεραιότητα.

Μετά την σχετική δήλωση της ευπαίδευτης συνηγόρου των Εφεσσιόντων κατά την αγόρευση της ενώπιον μας, δεν εκδίδουμε καμιά διαταγή για έξοδα.

Τ. ΨΑΡΑ-ΜΙΛΤΙΑΔΟΥ, Δ.

ΣΤ. ΧΑΤΖΗΓΙΑΝΝΗ, Δ.

Η. ΓΕΩΡΓΙΟΥ, Δ.