

ΑΝΩΤΑΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ ΚΥΠΡΟΥ
ΔΕΥΤΕΡΟΒΑΘΜΙΑ ΔΙΚΑΙΟΔΟΣΙΑ

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

(Έφεση Κατά Απόφασης Διοικητικού Δικαστηρίου Αρ. 131/18)

7 Ιουνίου, 2024

[ΟΙΚΟΝΟΜΟΥ, ΣΑΝΤΗΣ, ΚΑΛΛΙΓΕΡΟΥ, Δ/ΣΤΕΣ]

ΚΥΠΡΙΑΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ ΜΕΣΩ
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟΥ ΕΝΕΡΓΕΙΑΣ, ΕΜΠΟΡΙΟΥ,
ΒΙΟΜΗΧΑΝΙΑΣ ΚΑΙ ΤΟΥΡΙΣΜΟΥ,

Εφεσεύοντες,

υ.

ΑΝΔΡΕΑ ΠΑΝΑΓΙΩΤΟΥ,

Εφεσίβλητου.

Θ. Πιπερή Χριστοδούλου (κα), Δικηγόρος της Δημοκρατίας Α', για
Γενικό Εισαγγελέα, για τους Εφεσεύοντες.

Ε. Θεοφάνους (κα), για Παναγιώτου & Πελεκάνος, για τον Εφεσίβλητο.

ΟΙΚΟΝΟΜΟΥ, Δ.: Η ομόφωνη απόφαση του
Δικαστηρίου θα δοθεί από την **Καλλιγέρου, Δ.**

ΑΠΟΦΑΣΗ

ΚΑΛΛΙΓΕΡΟΥ, Δ.: Το Υπουργικό Συμβούλιο αποφάσισε το 2004 την ίδρυση Επιστημονικού Τεχνολογικού Πάρκου στην Κύπρο ως βασική υποδομή για την προαγωγή της έρευνας, της καινοτομίας και της υψηλής τεχνολογίας στην Κύπρο και ως εργαλείο για την ανάπτυξη της επιχειρηματικότητας, της έξυπνης εξειδίκευσης και της υλοποίησης της Ψηφιακής Στρατηγικής της Κύπρου. Απώτερος σκοπός ήταν η συνεισφορά στη διαφοροποίηση της Οικονομίας της χώρας και η μετατροπή της Κύπρου σε περιφερειακό κέντρο εφαρμοσμένης γνώσης.

Το 2006 με απόφαση του το Υπουργικό Συμβούλιο, αποφάσισε, μεταξύ άλλων, να εγκρίνει τη δημιουργία του έργου στο Πεντάκωμο και να εξουσιοδοτήσει τον Υπουργό Εμπορίου, Βιομηχανίας και Τουρισμού, όπως προβεί σε όλες τις ενέργειες για την απαλλοτρίωση της επιλεγείσας περιοχής ή και ανταλλαγής της απαιτούμενης ιδιωτικής γης.

Ο εφεισίβλητος ήταν κατά τον ουσιώδη χρόνο ιδιοκτήτης (κατά 1/3 μερίδιο) του ακινήτου με αρ. εγγραφής 0/15102, Τεμάχιο 294, Φ/Σχ. 55/42, τοποθεσίας Βουνό, της κοινότητας Πεντακώμου, το

οποίο απαλλοτριώθηκε, μαζί με άλλα ακίνητα στην ίδια περιοχή, με το διάταγμα απαλλοτριώσεως αρ. 982, που δημοσιεύτηκε στην Επίσημη Εφημερίδα της Δημοκρατίας αρ. 4186, ημερομηνίας 7/9/2007.

Στις 22/8/2014, ενόψει των οικονομικών δυσχερειών, το Υπουργικό Συμβούλιο αποφάσισε, μεταξύ άλλων, να εγκρίνει την προώθηση της δημιουργίας και λειτουργίας του έργου με Στρατηγικό Επενδυτή και τη διερεύνηση της πιθανότητας δημιουργίας του Τεχνολογικού Πάρκου σε κατάλληλη κρατική γη. Σχετικό σημείωμα του Υπουργείου Εμπορίου, Ενέργειας, Βιομηχανίας και Τουρισμού, μετά από μελέτη του θέματος, παρουσιάστηκε στην αρμόδια Υπουργική Επιτροπή κατά την συνεδρία της την 1/12/2014.

Η Υπουργική Επιτροπή αποφάσισε την παραμονή του Πάρκου στο Πεντάκωμο, αλλά με ανταλλαγή της υπό απαλλοτριώση ιδιωτικής γης με άλλη κρατική γη στην πλησίον περιοχή για σκοπούς διασφάλισης μηδενικού κόστους για το κράτος. Θεωρήθηκε ορθό όπως το Πάρκο μετατοπιστεί ελαφρώς νοτιότερα, με τρόπο που το βόρειο μέρος με 37 ιδιωτικά τεμάχια που είχαν απαλλοτριωθεί να εξαιρείτο από το χώρο και να αντικαθίστατο με αντίστοιχη περιοχή νοτιότερα, πλησίον της ακτής, όπου βρίσκονταν αρκετά κρατικά

τεμάχια και μόλις 7 ιδιωτικά (3 ελληνοκυπριακά, 1 της εκκλησίας Πεντακώμου και 3 τουρκοκυπριακά). Η μείωση των ιδιωτικών τεμαχίων από 37 σε 7 θεωρήθηκε πως θα καθιστούσε πιο εύκολη και εφικτή τη διαδικασία ανταλλαγής, ενώ το συνολικό εμβαδόν θα παρέμενε περίπου το ίδιο όπως και προηγουμένως (της τάξης των 320.000 τ.μ.). Η Υπουργική Επιτροπή ενέκρινε επίσης τη μέθοδο υλοποίησης του έργου με ενοικίαση γης σε Στρατηγικό Επενδυτή.

Το προτεινόμενο Πλαίσιο Στρατηγικής και Λειτουργίας του Τεχνολογικού Πάρκου, το οποίο μεταξύ άλλων περιλάμβανε και τις πιο πάνω αποφάσεις της Υπουργικής Επιτροπής, εγκρίθηκε από το Υπουργικό Συμβούλιο στη συνεδρία του ημερομηνίας 29/7/2015.

Το διάταγμα μερικής ανάκλησης του διατάγματος απαλλοτρίωσης για τα τεμάχια που αφορούσαν το χωριό Πεντάκωμο της Επαρχίας Λεμεσού, μεταξύ αυτών και το τεμάχιο κατά το 1/3 ιδιοκτησίας του εφεισίβλητου, δημοσιεύτηκε στην έκδοση της Επίσημης Εφημερίδας της Δημοκρατίας με αρ. 4681, την 4/9/2015. Σημειώνεται πως τα ως άνω δεν ίσχυσαν για τις συντελεσθείσες απαλλοτριώσεις, αυτές δηλαδή για τις οποίες είχε ήδη καταβληθεί η αποζημίωση.

Ακολούθησε η καταχώριση από τον εφεισίβλητο προσφυγής στο

Διοικητικό Δικαστήριο, στην οποία προβλήθηκαν και αναπτύχθηκαν λόγοι ακυρώσεως σε σχέση με τη νομιμότητα της πιο πάνω απόφασης ανάκλησης της απαλλοτρίωσης σε σχέση με το ακίνητό του.

Το Διοικητικό Δικαστήριο εκδίκασε την προσφυγή και εξέδωσε ακυρωτική απόφαση, εξετάζοντας αυτεπάγγελα το ζήτημα της ορθής σύνθεσης των οργάνων, τα οποία είχαν λάβει μέρος στην όλη διαδικασία παραγωγής της επίδικης απόφασης, κρίνοντας περαιτέρω πως λόγω της ακύρωσης της επίδικης στην προσφυγή απόφασης λόγω κακής σύνθεσης της εξ Υπουργών Επιτροπής που λειτούργησε συμβουλευτικά προς το Υπουργικό Συμβούλιο, δεν θα προχωρούσε σε εξέταση των λόγων ακυρώσεως που είχαν αναπτυχθεί στην προσφυγή.

Ακολούθησε η καταχώριση εκ μέρους των εφεσειόντων της παρούσας έφεσης, στην οποία προβλήθηκαν και αναπτύχθηκαν τρεις λόγοι εφέσεως.

Σύμφωνα με τον πρώτο λόγο έφεσης, το πρωτόδικο Δικαστήριο εσφαλμένα ακύρωσε την προσβαλλόμενη διοικητική πράξη, κρίνοντας ότι η σύνθεση επιτροπών και οργάνων, που δεν είχαν

θεσμικά αποφασιστική ή γνωμοδοτική αρμοδιότητα, μπορούσε να επηρεάσει το κύρος και τη νομιμότητα της προσβληθείσας πράξης, δηλαδή του διατάγματος ανάκλησης απαλλοτριώσης που εξέδωσε ο Υπουργός Εμπορίου και ότι η ερμηνευτική προσέγγιση του Δικαστηρίου υπερακοντίζει τις αρχές του διοικητικού δικαίου, όπως αυτές αποτυπώνονται στη θεωρία του διοικητικού δικαίου και στον περί Γενικών Αρχών του Διοικητικού Νόμο, (Ν.158(Ι)/1999), ενώ παράλληλα στερείται σαφούς νομικού θεμελίου και συγκρούεται με τη νομολογία του Ανώτατου Δικαστηρίου.

Με τον δεύτερο λόγο έφεσης οι εφεσείοντες υποστηρίζουν ότι το πρωτόδικο Δικαστήριο εσφαλμένα ακύρωσε την προσβαλλόμενη διοικητική πράξη, ενδεχομένως υπό πλάνη, κρίνοντας ότι η σύνθεση διαφόρων επιτροπών και οργάνων, που στόχο είχαν τη διαχείριση ενός έργου μεγάλης κλίμακας και δεν είχαν θεσμικά αποφασιστική ή γνωμοδοτική αρμοδιότητα μπορούσε να επηρεάσει το κύρος και τη νομιμότητα της προσβαλλόμενης εν προκειμένω πράξης, δηλαδή του διατάγματος ανάκλησης απαλλοτριώσης. Οι εν λόγω επιτροπές και όργανα δεν έχουν σύμφωνα με τους εφεσείοντες και ούτε μπορούν να αντλήσουν έρεισμα νόμιμης παραγωγής εκτελεστών διοικητικών πράξεων, αφού περιορίζονται στο πλαίσιο άσκησης πολιτικής και δεν προβλέπονται νομοθετικά. Η λήψη αποφάσεων διαμόρφωσης

πολιτικής, ουδέποτε υπήρξε αντικείμενο του ακυρωτικού ελέγχου, αφού οι αποφάσεις αυτές δεν συνδέονταν με την παραβίαση της αρχής της νομιμότητας. Το γεγονός αυτό δηλοί κατά την άποψή τους, πως η απόφαση του Δικαστηρίου διαστέλλει τις αρχές που διέπουν τη σύνθεση των διοικητικών οργάνων αποφασιστικής ειδικά αρμοδιότητας, που παράγουν διοικητικές πράξεις, χωρίς να εντοπίζεται σαφές νομικό ή νομοθετικό έρεισμα και υπερβαίνει τα όρια της καθορισθείσας δικαιοδοσίας του Διοικητικού Δικαστηρίου.

Τέλος αποτελεί θέση των εφεσειόντων με τον τρίτο λόγο έφεσης, ότι το πρωτόδικο Δικαστήριο εσφαλμένα ακύρωσε την προσβαλλόμενη διοικητική πράξη, κατά τρόπο μη συνάδοντα με *την αρχή της διάκρισης των εξουσιών*, κρίνοντας ότι η σύνθεση διαφόρων επιτροπών και οργάνων, που στόχο έχουν τη διαχείριση ενός έργου μεγάλης κλίμακας και δεν έχουν θεσμικά αποφασιστική ή γνωμοδοτική αρμοδιότητα μπορεί να επηρεάσει το κύρος και τη νομιμότητα της προσβαλλόμενης εν προκειμένω πράξης, δηλαδή του διατάγματος ανάκλησης απαλλοτρίωσης.

Λόγω της συνάφειάς τους, οι λόγοι έφεσης θα εξεταστούν μαζί.

Οι εφεσείοντες υποστηρίζουν ότι επίδικη απόφαση ήταν η απόφαση για ανάκληση της απαλλοτριώσης, η οποία δεν αμφισβητείται ότι εκδόθηκε αρμοδίως από την αρμόδια αρχή, δηλαδή τον Υπουργό Εμπορίου, Ενέργειας, Βιομηχανίας και Τουρισμού, βάσει του σχετικού νόμου, δηλαδή του **περί Αναγκαστικής Απαλλοτριώσεως Νόμου (Ν.15/1962)**, άρθρο 7. Είχε προηγηθεί της απόφασης του εν λόγω Υπουργού για ανάκληση της απαλλοτριώσης, η απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου, η οποία τροποποίησε την πολιτική του κράτους σε σχέση με το έργο. Ειδικότερα λήφθηκε απόφαση όπως η ολοκλήρωση του έργου ανατεθεί σε ιδιώτες. Σε σχέση δε με τα αναγκαία ακίνητα στα οποία θα οριοθετείτο το έργο αποφασίστηκε η μετακίνηση του έργου σε άλλα τεμάχια της ίδιας περιοχής στο Πεντάκωμο, κυρίως σε κρατική γη, σε κάποια ακίνητα τα οποία είχαν ήδη απαλλοτριωθεί και για τα οποία είχε ήδη καταβληθεί η απαλλοτριώση, σε ένα εκκλησιαστικό τεμάχιο, για το οποίο είχε εξασφαλιστεί συναίνεση από την αρμόδια εκκλησιαστική αρχή για ανταλλαγή του με κρατική γη, καθώς και με τουρκοκυπριακά ακίνητα, υπό την αίρεση της εξασφάλισης έγκρισης από τον Κηδεμόνα Τουρκοκυπριακών ακινήτων. Ο λόγος της αλλαγής των σχεδιασμών του κράτους γι' αυτό το μεγάλο έργο ήταν η οικονομική και δημοσιονομική κρίση, που δεν επέτρεπε στο κράτος να πραγματοποιήσει το έργο με κρατικές δαπάνες.

Για τα τεμάχια που είχαν ήδη απαλλοτριωθεί, αλλά δεν είχε καταβληθεί ακόμα η απαλλοτρίωση, αποφασίστηκε η ανάκληση του διατάγματος απαλλοτρίωσης και έγιναν και σκέψεις για αναβάθμισή τους πολεοδομικά, εις αντιστάθμισμα για την απώλεια χρήσης τους για τα έτη που διέρρευσαν από την έκδοση των διαταγμάτων απαλλοτρίωσης. Όλα τα ανωτέρω είχαν συζητηθεί σε συνεδριάσεις της εξ Υπουργών Επιτροπής, η οποία εξουσιοδοτήθηκε από το Υπουργικό Συμβούλιο να εξετάσει το ζήτημα και να προβεί σε εισηγήσεις.

Όπως αναφέρθηκε ανωτέρω, το πρωτόδικο Δικαστήριο εξέτασε αυτεπάγγελα τη νομιμότητα της σύνθεσης του Υπουργικού Συμβουλίου κατά την συνεδρίασή του στην οποία έγιναν δεκτές οι εισηγήσεις της εξ Υπουργών Επιτροπής και κατέληξε ότι δεν υπήρχε ζήτημα κακής σύνθεσης. Περαιτέρω εξέτασε αυτεπαγγέλτως και τη νομιμότητα της σύνθεσης της εξ Υπουργών Επιτροπής κατά τις δύο συνεδριάσεις της, στις οποίες παρευρέθηκαν πολλοί υπηρεσιακοί παράγοντες, οι οποίοι είχαν κληθεί και εξέθεσαν τις απόψεις τους πάντοτε σε σχέση με το ζήτημα της αλλαγής του σχεδιασμού του έργου με τρόπο που να μην επωμιστεί το κράτος το κόστος υλοποίησής του, χωρίς να αποχωρήσουν αλλά παραμένοντας σε όλη τη συνεδρία.

Ελέγχοντας την σύνθεση των δύο συνεδριάσεων της εξ Υπουργών Επιτροπής, το πρωτόδικο δικαστήριο κατέληξε πως αυτή ήταν παράνομη, καθ' ότι οι υπηρεσιακοί παράγοντες δεν αποχώρησαν πριν την λήψη αποφάσεων από τους Υπουργούς, οι οποίοι αποτελούσαν τα μέλη της εξ Υπουργών Επιτροπής, κατά παράβαση των γενικών αρχών του διοικητικού δικαίου και της νομολογίας, σε σχέση με το ζήτημα της νόμιμης σύνθεσης των συλλογικών διοικητικών οργάνων κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους. Παράνομη θα ήταν δε, κατά την απόφασή του, ακόμα και αν εκλαμβάνόταν η εξ Υπουργών Επιτροπή ως ad hoc Επιτροπή, ως οι εισηγήσεις πρωτόδικα των εφεσσιόντων, και όχι ως εκ του νόμου θεσμοθετημένη. Ακόμα δηλαδή και αν οι εισηγήσεις της εξ Υπουργών Επιτροπής θα μπορούσαν να θεωρηθούν ως εισηγήσεις και/ή γνωμοδοτήσεις οργάνου, του οποίου η γνωμοδότηση λαμβάνεται οικειοθελώς υπόψη και τότε η σύνθεση του οργάνου έπασχε, λόγω της μη αποχώρησης των προσώπων μη μελών του. Το πρωτόδικο δικαστήριο παρέπεμψε σε απόσπασμα από το ***Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου του Καθηγητή Επαμεινώνδα Σπηλιωτόπουλου, Τόμος 2ος, 14^η έκδοση, 2011, σελ. 126,*** σύμφωνα με το οποίο η λήψη γνωμοδότησης που δεν είναι αναγκαία από το νόμο δεν βλάπτει τη νομιμότητα της πράξης, αλλά παρόλα αυτά μία τέτοια γνωμοδότηση θα πρέπει, αν έχει εκδοθεί από

συλλογικό όργανο, να έχει διατυπωθεί σύμφωνα με τους κανόνες συγκρότησης, σύνθεσης και λειτουργίας των συλλογικών οργάνων, με παραπομπή και στις αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας 669/1974, και 1262/1974 και 3833/1992.

Έχουμε μελετήσει τις εκατέρωθεν εισηγήσεις και διαπιστώνουμε πως αντίθετα με τα ισχύοντα στις ανωτέρω αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικράτειας (ΣΤΕ), στην Κύπρο, τα συμβουλευτικά όργανα τα οποία ορίζονται όπως συνδράμουν το έργο των οργάνων με την αποφασιστική αρμοδιότητα, χωρίς αυτό να προβλέπεται στον σχετικό νόμο, δεν απαιτείται όπως εφαρμόζουν τις αρχές της νόμιμης σύνθεσης (βλ. **Θεμιστού v. Δημοκρατίας, (2016) 3 Α.Α.Δ. 616**).

Μία τέτοια ήταν και η παρούσα περίπτωση. Την αρμοδιότητα για έκδοση απόφασης ανάκλησης απαλλοτρίωσης είχε εκ του Νόμου (15/1962) η αρμόδια αρχή, δηλαδή ο Υπουργός, ο οποίος ενήργησε μάλιστα και σε σχέση με γενικότερη απόφαση για το όλο έργο και τον τρόπο που αυτό τελικά θα ολοκληρωνόταν, η οποία λήφθηκε από το Υπουργικό Συμβούλιο. Παραμένει βάσει της νομολογίας θεωρητικό το ζήτημα αν η εξουσιοδότηση της εξ Υπουργών Επιτροπής να διερευνήσει όλο το ζήτημα και να συμβουλευσει το Υπουργικό Συμβούλιο αποτέλεσε προπαρασκευαστική απόφαση της απόφασης

του Υπουργικού Συμβουλίου και τελικά του Υπουργού, ο οποίος εξέδωσε το διάταγμα ανάκλησης της απαλλοτρίωσης. Η συγκρότησή της εξ Υπουργών Επιτροπής έγινε για σκοπούς διευκόλυνσης όλης της έρευνας που όφειλε να είχε διεξαχθεί με όλους του υπηρεσιακούς παράγοντες και κυρίως τεχνοκράτες των Υπηρεσιών των Υπουργείων και η απόφασή της και ή η γνώμη της και ή η συμβουλή της δεν προβλεπόταν σε Νόμο, είτε ως «*σύμφωνη*» είτε ως «*απλή*» γνώμη.

Καταλήγουμε πως οι γενικές αρχές σε ότι αφορά την σύνθεση συλλογικού οργάνου, σύμφωνα με τις οποίες οι υπηρεσιακοί παράγοντες θα πρέπει να αποχωρούν πριν την λήψη της απόφασης, δεν εφαρμόζονταν στις συνεδριάσεις της εξ Υπουργών Επιτροπής και δεν επηρέαζαν τη νομιμότητα της απόφασης του οργάνου με την αποφασιστική αρμοδιότητα, εν προκειμένω του Υπουργού Ενέργειας, Εμπορίου, Βιομηχανίας και Τουρισμού, να προβεί σε ανάκληση της απαλλοτρίωσης.

Για όλους τους πιο πάνω λόγους, οι σχετικοί λόγοι έφεσης γίνονται δεκτοί.

Η πρωτόδικη απόφαση παραμερίζεται.

Επειδή το ζήτημα εξετάστηκε αυτεπαγγέλτως από το πρωτόδικο δικαστήριο χωρίς να το έχουν προβάλει οι εφεσίβλητοι δεν επιδικάζονται έξοδα εναντίον τους στην παρούσα διαδικασία. Σημειώνεται πως και πρωτοδίκως για τον ίδιο λόγο δεν είχε εκδοθεί διαταγή για έξοδα εναντίον των εφεσεϊόντων.

Ο φάκελος της υπόθεσης παραπέμπεται στο Διοικητικό Δικαστήριο για να δικαστεί κατά το μέτρο του δυνατού σύντομα η προσφυγή.

Τ. Θ. ΟΙΚΟΝΟΜΟΥ, Δ.

Ν. ΣΑΝΤΗΣ, Δ.

Μ. ΚΑΛΛΙΓΕΡΟΥ, Δ.