

24 Ιουλίου, 2020

[ΣΤ. ΝΑΘΑΝΑΗΛ, Π., Λ. ΠΑΡΠΑΡΙΝΟΣ, Μ. ΧΡΙΣΤΟΔΟΥΛΟΥ,
Κ. ΣΤΑΜΑΤΙΟΥ, Α. ΠΟΥΓΙΟΥΡΟΥ, ΔΔ.]

ΚΥΠΡΙΑΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ ΜΕΣΩ
ΥΠΟΥΡΓΙΚΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ

Εφεσεύοντες/Καθ' ων η Αίτηση

ΚΑΙ

1. ΦΛΩΡΕΝΤΙΑΔΗΣ ΚΑΤΑΣΚΕΥΑΙ ΛΤΔ

2. xxx ΦΛΩΡΕΝΤΙΑΔΟΥ ΚΑΙ ΑΛΛΟΙ

Εφεσίβλητοι/Αιτητές

.....

*Θ. Πιπερή (κα), δικηγόρος της Δημοκρατίας, εκ μέρους του Γενικού Εισαγγελέα
για τους Εφεσεύοντες*

Κων. Μελάς για Μαρκίδη, Μαρκίδη & Σία ΔΕΠΕ, για τους Εφεσίβλητους

.....

ΝΑΘΑΝΑΗΛ, Π.: Την ομόφωνη απόφαση του Δικαστηρίου θα δώσει η
Α. Πούγιουρου, Δ.

Α Π Ο Φ Α Σ Η

ΠΟΥΓΙΟΥΡΟΥ, Δ.: Με αριθμό προσφυγών προσβλήθηκε η νομιμότητα και
εγκυρότητα της απόφασης των Καθ' ων η Αίτηση η οποία δημοσιεύθηκε στην

Επίσημη Εφημερίδα της Δημοκρατίας ημερ. 18/12/2009 με την οποία εγκρίθηκε τροποποίηση του Τοπικού Σχεδίου Λευκωσίας, λόγω δυσμενούς επηρεασμού των συμφερόντων των αιτητών.

Παραθέτουμε συνοπτικά το ιστορικό σε σχέση με το Τοπικό Σχέδιο Λευκωσίας από το 2006 και μετέπειτα για σκοπούς καλύτερης κατανόησης:

Αυτό δημοσιεύθηκε στην Επίσημη Εφημερίδα της Δημοκρατίας στις 27/10/2006 και εναντίον του καταχωρήθηκαν προσφυγές ορισμένες εκ των οποίων είχαν επιτυχή κατάληξη με την έκδοση ακυρωτικών αποφάσεων. Ως αποτέλεσμα, οι Καθ' ων η Αίτηση/Εφεσείοντες προχώρησαν στην ανάκληση του διατάγματος και σε δημοσίευση στις 10/7/2009 στην Επίσημη Εφημερίδα της Δημοκρατίας του τροποποιημένου Τοπικού Σχεδίου Λευκωσίας και στις 18/12/2009 του τελικού Τοπικού Σχεδίου. Το Σχέδιο του 2009 σημειώνεται ότι αποτελεί αντιγραφή εκείνου του 2006 που είχε βασιστεί στο προηγούμενο Τοπικό Σχέδιο του 2003.

Εναντίον της νέας αυτής διοικητικής απόφασης ημερ. 18/12/2009 ασκήθηκαν αρχικά πενήντα πέντε (55) προσφυγές αλλά στην πορεία παρέμειναν τριάντα επτά (37). Κατόπιν συνεκδίκασης τους, το Δικαστήριο με την απόφαση του ημερ. 31/1/2014, προέβη σε ακύρωση των

προσβαλλόμενων αποφάσεων λόγω της κακής σύνθεσης του Πολεοδομικού Συμβουλίου σε ορισμένες εκ των συνεδριών του.

Για σκοπούς πληρότητας των γεγονότων σημειώνουμε ότι στις 29/7/2011, εκκρεμούντων των προσφυγών, δημοσιεύθηκε στην Επίσημη Εφημερίδα της Δημοκρατίας Γνωστοποίηση τροποποίησης του προσβαλλόμενου Τοπικού Σχεδίου Λευκωσίας στα πλαίσια αναθεώρησης του και το νέο Σχέδιο οριστικοποιήθηκε στις 21/12/2012 με τη δημοσίευση του στην Επίσημη Εφημερίδα της Δημοκρατίας.

Κατά της απόφασης ημερ. 31/1/2014 καταχωρήθηκε από τους Καθ' ων η Αίτηση/Εφεσεϊόντες η υπό κρίση έφεση αρχικά εναντίον όλων των Αιτητών στις προσφυγές, αλλά στη συνέχεια παρέμειναν ως εφεσίβλητοι μόνο οι Αιτητές στην προσφυγή Αρ. 207/2010, μετά την απόσυρση της έφεσης εναντίον των υπόλοιπων Αιτητών στις 9/5/2017, για σκοπούς περιορισμού των δικαστικών εξόδων.

Ενόψει του διαβήματος αυτού των εφεσεϊόντων, κατά την ακρόαση της έφεσης το Δικαστήριο ζήτησε από τους δικηγόρους των διαδίκων να παραθέσουν τις απόψεις τους ως προς τις συνέπειες που ενέχει η απόσυρση της έφεσης και ιδιαίτερα κατά πόσο παραβιάζονται οι αρχές της φυσικής δικαιοσύνης με τον

τυχόν επηρεασμό των δικαιωμάτων των υπολοίπων επιτυχόντων Αιτητών στις προσφυγές τους, εναντίον των οποίων αποσύρθηκε η έφεση.

Ως αποτέλεσμα, εκτός των περιγραμμάτων αγόρευσης καταχωρήθηκαν από πλευράς διαδίκων, στη βάση των οδηγιών του Δικαστηρίου, υπομνήματα με τις εκατέρωθεν θέσεις τους για το θέμα που προέκυψε.

Οι μεν εφεσείοντες στο υπόμνημα τους υποστηρίζουν, με αναφορά σε νομολογία, ότι ως εκ της φύσεως της έγκρισης του Τοπικού Σχεδίου ως διοικητικής πράξης γενικού περιεχομένου, η ακύρωση της επενεργεί έναντι πάντων, σύμφωνα με την αρχή *erga omnes*, και συνεπώς και κατά των υπολοίπων εφεσιβλήτων εναντίον των οποίων αποσύρθηκε η έφεση στο στάδιο της προδικασίας, οπότε δεν τίθεται θέμα δυσμενούς επηρεασμού τους από την απόσυρση της έφεσης αλλ' ούτε και έκδοσης αντιφατικών αποφάσεων στην περίπτωση που πετύχει η έφεση.

Οι δε εφεσιβλήτοι από την άλλη, στο δικό τους υπόμνημα πρόταξαν τη θέση ότι η απόσυρση της έφεσης εναντίον των υπολοίπων επιτυχόντων Αιτητών κατέστησε την πρωτόδικη ακυρωτική απόφαση τελεσίδικη, ώστε η οποιαδήποτε τυχόν εκδοθησόμενη αντίθετη απόφαση να παραβιάζει τον κανόνα του δεδικασμένου και τις αρχές της φυσικής δικαιοσύνης, την αρχή της ίσης προστασίας και μεταχείρισης καθώς και το Άρθρο 30(3)(δ) του Συντάγματος.

Θα πρέπει να σημειωθεί κατ' αρχάς ότι η παρούσα περίπτωση αφορά σε κατ' ευθείαν προσβολή του κύρους του Τοπικού Σχεδίου Λευκωσίας. Το γεγονός αυτό, όπως θα εξηγήσουμε στη συνέχεια, ενέχει την σημασία του σ' όσον αφορά την επίκληση της αρχής *erga omnes* και την ύπαρξη περιθωρίου εφαρμογής της εν προκειμένω.

Όπως έχει νομολογιακά καθιερωθεί, η έγκριση του τοπικού σχεδίου αποτελεί διοικητική πράξη γενικού περιεχομένου, χωριστά προσβλητή όμως από κάθε ενδιαφερόμενο μέρος που επηρεάζεται από τις πρόνοιες του Σχεδίου εντός της προβλεπόμενης από το Άρθρο 146 του Συντάγματος προθεσμίας (βλ. **Κεραυνού κ.ά. v. Δημοκρατίας (2007) 3 Α.Α.Δ. 398, xxx Σκαπούλαρος v. Κυπριακής Δημοκρατίας, Αναθεωρητική Έφεση Αρ. 15/2011, ημερ. 9/11/2016** και **xxx xxx Καλλένου v. Κυπριακής Δημοκρατίας, Αναθεωρητική Έφεση Αρ. 5/2011 ημερ. 2/3/2017**).

Εν προκειμένω πολύ ορθά είχε πρωτοδίκως διαταχθεί η συνεκδίκαση των τριάντα επτά προσφυγών εφόσον όλες προσέβαλλαν τη νομιμότητα της ίδιας διοικητικής πράξης δηλ. του Τοπικού Σχεδίου Λευκωσίας (βλ. **Μιλτιάδους Κλέαρχος κ.ά. v. Κυπριακής Δημοκρατίας (1989) 3 Α.Α.Δ. 1318**).

Αποτελεί πάγια νομολογία ότι η ακυρωτική απόφαση παράγει απόλυτο και ουσιαστικό δεδικασμένο ως προς το αποτέλεσμα της (*erga omnes*) και δεσμεύει κάθε όργανο η αρχή ενώ, η απορριπτική ισχύει *inter partes* (βλ. **Αρχή Λιμένων Κύπρου v. Παπαδάκη κ.ά. (2002) 3 Α.Α.Δ. 140 και Παπαδόπουλος v. Κυπριακής Δημοκρατίας, Αναθεωρ. Έφ. 213/2012, ημερ. 20/12/2018)**)

Στην υπόθεση **xxx Γεωργίου v. Κυπριακής Δημοκρατίας, Αναθεωρητικές Εφέσεις Αρ. 65 και 69/2011 ημερ. 22/12/2016**, λέχθηκαν τα εξής ως προς την αρχή *erga omnes*, την εφαρμογή της οποίας σημειώνουμε επικαλείται η δικηγόρος των Καθ' ων η Αίτηση στο Υπόμνημα της προς υποστήριξη των θέσεων της:

«Επομένως ο εφεσίων στην υπ' αρ. 65/2011 έφεση κωλύεται σήμερα να ισχυρίζεται το αντίθετο ή να επικαλείται την ορθή κατά τα άλλα νομολογία, ότι η ακυρωτική απόφαση παράγει απόλυτο *erga omnes*, ως προς το αποτέλεσμα της ώστε να συνακυρώνονται όλες οι συναφείς πράξεις, (**Αρχή Λιμένων Κύπρου v. xxx Παπαδάκη κ.ά. (2002) 3 Α.Α.Δ. 140, Μιλτιάδους v. Ε.Δ.Υ. (1989) 3 Α.Α.Δ. 1318 και Δημοκρατία v. Χαράλαμπος (1992) 3 Α.Α.Δ. 251** - όλες αποφάσεις Ολομέλειας). Η αρχή αποτυπώθηκε σε σχέση με τη διαδικασία παραγωγής μίας διοικητικής πράξεως. Όπου προσβάλλεται μια διοικητική πράξη με δύο προσφυγές, η ακύρωση της στην πρώτη προσφυγή καθιστά τη δεύτερη χωρίς αντικείμενο, (xxx **Kikos and Others v. The Cyprus Broadcasting Corporation and Other (1984) 3 C.L.R. 852**, και **Νίκου Χαράλαμπος: «Εγχειρίδιο Κυπριακού Διοικητικού Δικαίου v»** 2^η Έκδ. σελ. 27 και **Σ.Ε. 1217/1978**). Έπεται ότι προσφυγές οι οποίες στρέφονται κατά όμοιας ήδη ακυρωθείσας πράξεως καθίστανται άνευ αντικειμένου, εκτός αν προκύπτει ανάγκη για έκδοση νέας ακυρωτικής απόφασης για σκοπούς αποζημιώσεων δυνάμει του Άρθρου 146.6 του Συντάγματος. Ο δημόσιος υπάλληλος όμως, όπως λέχθηκε στη **Δημοκρατία v. Χαράλαμπος** - ανωτέρω - δεν έχει δικαίωμα προαγωγής, αλλά μόνο προσμονή για προαγωγή με αποτέλεσμα το Άρθρο 146.6 να μην τυχάνει εφαρμογής»

Στην υπόθεση **Καλλένου (ανωτέρω)** που επίσης αφορούσε σε ακύρωση Τοπικού Σχεδίου πόλεως, το Ανώτατο Δικαστήριο ασχολήθηκε με τη σημασία και την έκταση της αρχής *erga omnes*. Μετά από ανασκόπηση της νομολογίας αποφασίστηκε ότι η ακυρωτική απόφαση ισχύει ως δεδικασμένο έναντι πάντων. Παραθέτουμε το σχετικό απόσπασμα από την απόφαση:

«Στην υπό κρίση έφεση, το θέμα του παρανόμου του Τοπικού Σχεδίου είχε, ως ήδη καταγράφηκε, εισαχθεί ως λόγος ακυρώσεως στην προσφυγή και αναπτύχθηκε στις αγορεύσεις. Η θέση που η εφεσείουσα έλαβε επί της εγκυρότητας του Τοπικού Σχεδίου δικαιώθηκε μεταγενέστερα με την αποδοχή εκ μέρους της Δημοκρατίας της πάσχουσας σύνθεσης των οργάνων που συνδιαμόρφωσαν το εν λόγω Τοπικό Σχέδιο. Κατά τη συζήτηση της έφεσης αναπτύχθηκαν επιχειρήματα ως προς τη σημασία και την έκταση του *erga omnes*. Σύμφωνα με την αρχή αυτή που εμπεριέχεται και στο άρθρο 57 του Νόμου αρ. 158(Ι)/1999, έπειτα από ακυρωτική απόφαση η πράξη εξαφανίζεται και η διοίκηση υποχρεούται να επαναφέρει τα πράγματα στη θέση στην οποία βρίσκονταν πριν την έκδοση της ακυρωθείσας πράξης. Η ακυρωτική απόφαση ισχύει ως δεδικασμένο έναντι όλων, κατά το άρθρο 58 του εν λόγω Νόμου.

Περαιτέρω, σε περίπτωση ακυρωτικής απόφασης η νομολογία προδιαγράφει ότι άλλες προσφυγές κατά όμοιας ήδη ακυρωθείσας πράξεως καθίστανται άνευ αντικειμένου, (**Αρχή Διμένων Κύπρου v. xxx Παπαδάκη κ.ά. (2002) 3 Α.Α.Δ. 140, Μιλτιάδους v. Ε.Δ.Υ. (1989) 3 Α.Α.Δ. 1318** και **Δημοκρατία v. Χαράλαμπος (1992) 3 Α.Α.Δ. 251**).

«Όπως περαιτέρω εξηγήθηκε στην πρόσφατη απόφαση της Ολομέλειας στις **xxx Γεωργίου v. Δημοκρατίας κ.ά., ECLI:CY:AD:2016:C574, Α.Ε. αρ. 65/2011 και 69/2011, ημερ. 22.12.2016**, η αρχή του *erga omnes* αφορά τη διαδικασία παραγωγής μιας διοικητικής πράξεως, έτσι ώστε όταν μια διοικητική πράξη προσβάλλεται με δύο ή περισσότερες προσφυγές, η ακύρωση στην πρώτη καθιστά τις υπόλοιπες που ακολουθούν άνευ αντικειμένου, όπως έγινε και με τη συμφωνία της Δημοκρατίας ως προς την πλημμελή διαδικασία που οδήγησε στην παραγωγή του Τοπικού Σχεδίου, ακυρωμένων κατ' επέκταση και όλων των πράξεων που καλύπτονταν από την υπόθ. υπ' αρ. 708/2009 και τις επόμενες αυτής,

(xxx *Kikas and Others v. The Cyprus Broadcasting Corporation and Other (1984) 3 C.L.R. 85, Νίκου Χαλαλάμπους: Εγχειρίδιο Κυπριακού Διοικητικού Δικαίου 2 έκδ. σελ. 27 και Σ.Ε. 1217/1978*.)»

Ενόψει της εισήγησης των εφεσιβλήτων για το ενδεχόμενο έκδοσης αντιφατικών αποφάσεων και παραβίασης της αρχής της φυσικής δικαιοσύνης, με την εξέλιξη που έλαβε η διαδικασία, παραθέτουμε αυτούσια την κατάληξη του πρωτόδικου Δικαστηρίου για να διαφανεί τι ακριβώς αποφασίστηκε πρωτοδίκως:

«Για τους λόγους που προσπάθησα να εξηγήσω, οι προσφυγές επιτυγχάνουν και οι προσβαλλόμενες αποφάσεις, σε όλες (τις συνεκδικαζόμενες προσφυγές), ακυρώνονται, ως το αιτητικό των προσφυγών. Έξοδα €400.-. πλέον Φ.Π.Α., αν υπάρχει, επιδικάζονται υπέρ των αιτητών και εις βάρος των καθ' ων η αίτηση, στην κάθε προσφυγή.»

Αν και η αναφορά στην απόφαση «οι προσβαλλόμενες αποφάσεις σε όλες (τις συνεκδικαζόμενες προσφυγές) ακυρώνονται» παραπέμπει σε περισσότερες της μιας διοικητικής πράξης, ουσιαστικά πρόκειται για την ακύρωση μιας μόνο δηλ. του Τοπικού Σχεδίου Λευκωσίας του 2009, που αποτελεί και το αντικείμενο της υπό κρίσης έφεσης.

Το ερώτημα που χρήζει απάντησης είναι απλό. Αν η απόσυρση της έφεσης ανεπιφύλακτα σ' όσον αφορά τους υπόλοιπους εφεσίβλητους οι οποίοι είχαν εξασφαλίσει ακυρωτική απόφαση με τις προσφυγές τους, έχει καταλυτική σημασία για την τύχη της παρούσας έφεσης.

Είναι φανερό εν προκειμένω ότι με την απόσυρση της έφεσης εναντίον όλων των εφεσιβλήτων, πλην των Αιτητών στην Προσφυγή Αρ. 207/2010 που συνεχίζει, η πρωτόδικη ακυρωτική απόφαση κατέστη τελεσίδικη όχι μόνο μεταξύ των συγκεκριμένων εφεσιβλήτων και των εφεσειόντων αλλά και έναντι πάντων κατ'εφαρμογή της αρχής *erga omnes*, στη βάση της πιο πάνω νομολογίας.

Ενόψει της τελεσιδικίας της απόφασης, η ακυρωθείσα πράξη, εδώ το Τοπικό Σχέδιο, κατέστη νομικά ανύπαρκτο με αποτέλεσμα η διοίκηση να υποχρεούται να συμμορφωθεί προς το περιεχόμενο της ακυρωτικής απόφασης. Η ακύρωση ενεργεί αναδρομικά ανατρέχουσα στο χρόνο έκδοσης της και επαναφέρει τα πράγματα στο χρονικό σημείο που βρίσκοντο προτού η διοίκηση επιληφθεί του θέματος (βλ. **Πορίσματα Νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας 1929 -1959 σελ. 279, 280** και **Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο Πάνου Λαζαράτου, 3^η Έκδ., παραγρ. 1131, σελ. 844**).

Ως προς τη σημασία της τελεσιδικίας μιας διοικητικής απόφασης σχετικό είναι και το εξής απόσπασμα από το σύγγραμμα του **Π. Δαγτόγλου: Δικονομικό Διοικητικό Δίκαιο, 6^η έκδοση σελ. 651**:

«Οι τελεσίδικες (ή ανέκκλητες) αποφάσεις των διοικητικών (όπως και των πολιτικών) δικαστηρίων έχουν ως κύρια έννομη συνέπεια τη δημιουργία ουσιαστικού δεδικασμένου, την ανάπτυξη δηλαδή δεσμευτικής δυνάμεως της δικαστικής κρίσεως μεταξύ (υπέρ και

κατά) των διαδικών. Η επίδικη υπόθεση θεωρείται πια ως τελειωτικά δικασμένη (iudicata).

Η έννομη αυτή συνέπεια εμφανίζεται τόσο υπό θετική όσο και υπό αποθετική μορφή: Το ουσιαστικό δεδικασμένο δεν επιτρέπει διάφορη κρίση στο μέλλον από το ίδιο ή άλλο δικαστήριο ή διοικητική αρχή, κυρίως ή παρεμπιπτόντως, αλλ'αντιθέτως επιβάλλει τη θεμελίωση περαιτέρω αποφάσεων στα ήδη κριθέντα, χωρίς έρευνα της ουσιαστικής ορθότητάς τους».

Είναι αυτονόητο ότι η αρχή της τελεσιδικίας της απόφασης εφαρμόζεται και για τους εφεσίβλητους/αιτητές στην Προσφυγή Αρ. 207/2010.

Επιπρόσθετα εφαρμόζοντας κατ' αναλογία τις αρχές που έθεσε η **Καλλένου (ανωτέρω)** η τελεσιδικία της πρωτόδικης απόφασης εξαφάνισε το αντικείμενο της παρούσας έφεσης, επίσης στοιχείο καταλυτικό για την τύχη της έφεσης. Διαφορετικά σε περίπτωση που αφεθεί να προχωρήσει ελλοχεύει ο κίνδυνος έκδοσης αντιφατικής απόφασης από την πρωτόδικη που κατέστη τελεσίδικη.

Για τους πιο πάνω λόγους η έφεση δεν μπορεί να προχωρήσει σε εξέταση επί της ουσίας της αλλά θα πρέπει να απορριφθεί στο στάδιο αυτό της διαδικασίας ενόψει του ερωτήματος που έθεσε η ίδια η Ολομέλεια. Η δε εξέταση των υπόλοιπων εισηγήσεων περί παραβίασης της αρχής της φυσικής δικαιοσύνης και άλλων αρχών κρίνεται επίσης περιττή.

Εν προκειμένω είναι κατάληξη μας ότι η ακυρωτική απόφαση είναι δεσμευτική έναντι πάντων περιλαμβανομένων και των εφεσίβλητων στην παρούσα έφεση,

εφόσον πρόκειται για την ίδια πράξη. Η απόσυρση συνεπώς της έφεσης εναντίον όλων των υπολοίπων εφεσιβλήτων κατέστησε την ακύρωση του Τοπικού Σχεδίου τελεσίδικη ώστε να μην είναι δυνατό εκ των υστέρων, με την εκδίκαση της παρούσας έφεσης, να αναθεωρηθεί εμμέσως η ίδια η πράξη η οποία έτυχε ακυρώσεως.

Η έφεση απορρίπτεται με έξοδα υπέρ των εφεσιβλήτων και εναντίον των εφεσειόντων όπως υπολογιστούν από τον Πρωτοκολλητή και εγκριθούν από το Δικαστήριο.

ΣΤ. ΝΑΘΑΝΑΗΛ, Π.

Λ. ΠΑΡΠΑΡΙΝΟΣ, Δ.

Μ. ΧΡΙΣΤΟΔΟΥΛΟΥ, Δ.

Κ. ΣΤΑΜΑΤΙΟΥ, Δ.

Α. ΠΟΥΓΙΟΥΡΟΥ, Δ.