

Έκθεση της Κοινοβουλευτικής Επιτροπής Ενέργειας, Εμπορίου, Βιομηχανίας και Τουρισμού για τον αναπεμφθέντα νόμο «Ο περί Ρυθμίσεως Οδών και Οικοδομών (Τροποποιητικός) Νόμος του 2023»

Παρόντες:

Κυριάκος Χατζηγιάννης, πρόεδρος	Ανδρέας Πασιουρτίδης
Αβέρωφ Νεοφύτου	Πανίκος Λεωνίδου
Νίκος Σύκας	Χρύσης Παντελίδης
Κώστας Κώστα	Μιχάλης Γιακουμή
Γιαννάκης Γαβριήλ	Σταύρος Παπαδούρης

Η Κοινοβουλευτική Επιτροπή Ενέργειας, Εμπορίου, Βιομηχανίας και Τουρισμού επανεξέτασε σε συνεδρία της, που πραγματοποιήθηκε στις 27 Ιουνίου 2023, τον πιο πάνω νόμο, ο οποίος ψηφίστηκε από τη Βουλή των Αντιπροσώπων την 1^η Ιουνίου 2023 και αναπέμφθηκε από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας κατ' επίκληση του άρθρου 51.1 του Συντάγματος της Κυπριακής Δημοκρατίας. Στην πιο πάνω συνεδρίαση κλήθηκαν και παρευρέθηκαν εκπρόσωποι του Υπουργείου Εσωτερικών, του Τμήματος Κτηματολογίου και Χωρομετρίας και του Τμήματος Πολεοδομίας και Οικήσεως του ίδιου υπουργείου, καθώς και της Νομικής Υπηρεσίας της Δημοκρατίας.

Όπως είναι γνωστό, με τον αναπεμφθέντα νόμο σκοπείται η τροποποίηση του περί Ρυθμίσεως Οδών και Οικοδομών Νόμου, ώστε για την εγκατάσταση φωτοβολταϊκών συστημάτων επί του κελύφους υφιστάμενης οικοδομής να μην απαιτείται η έκδοση άδειας οικοδομής από την αρμόδια αρχή, με εξαίρεση τις οικοδομές οι οποίες έχουν κηρυχθεί ως διατηρητέες ή αρχαία μνημεία και εμπίπτουν σε ελεγχόμενη περιοχή με βάση τον περί Αρχαιοτήτων Νόμο ή σε ζώνη προστασίας αρχαιολογικού χώρου ή σε ειδική ζώνη αερολιμένα.

Οι λόγοι της αναπομπής του υπό αναφορά νόμου από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, όπως αυτοί αναλύονται στην επιστολή του Προέδρου της Δημοκρατίας

προς την Πρόεδρο της Βουλής των Αντιπροσώπων, ημερομηνίας 20 Ιουνίου 2023, παρατίθενται αυτούσιοι ως ακολούθως:

«[...]

2.2. Η ως άνω ψηφισθείσα από τη Βουλή των Αντιπροσώπων πρόταση νόμου πλήττει τη λειτουργικότητα και τη σαφήνεια των διατάξεων του βασικού νόμου, με αποτέλεσμα να δημιουργούνται και πρακτικά προβλήματα διοικητικής διαχείρισης. Συναφώς, η ευνοϊκή μεταχείριση όλων των περιπτώσεων που αφορούν την εγκατάσταση φωτοβολταϊκών, στο κέλυφος οικοδομής, χωρίς να αιτιολογείται πρακτικά και νομικά η αιτία διαφοροποίησής τους από την περίπτωση άλλων προσαρτημάτων στο κέλυφος οικοδομής, όπως είναι οι ηλιακοί θερμοσίφωνες και οι ταμιευτήρες ύδατος (ντεπόζιτα νερού)² δεν βασίζεται σε συγκεκριμένους λόγους και δεν αιτιολογείται επαρκώς, παρά το γεγονός ότι η στόχευση για την διατήρηση της ασφάλειας και της νομιμότητας θα έπρεπε να είναι η ίδια και δεν δικαιολογείται να διαφέρει.

2.3. Πέραν των πρακτικών και διοικητικών θεμάτων αταξίας, δημιουργίας συνθηκών αντικειμενικά άνισης μεταχείρισης και δυσλειτουργικότητας που δημιουργούν οι εν λόγω διατάξεις -για τα οποία θα γίνει εκτενής αναφορά πιο κάτω- η ως άνω πρόταση νόμου διαφαίνεται ότι θέτει και ζητήματα αντισυνταγματικότητας, λόγω παραβίασης του Άρθρου 23 του Συντάγματος, της αρχής της ισότητας και της Αρχής της Διάκρισης των Εξουσιών. Συγκεκριμένα, με την πρόταση νόμου διά της νομοθετικής οδού επιβάλλεται και/ή γίνεται ανεκτή η καταπάτηση του δικαιώματος στην ιδιοκτησία, αφού διαφαίνεται να ελλείπει η μέριμνα που το Σύνταγμα της Δημοκρατίας επιβάλλει στο νομοθέτη, για σκοπούς προστασίας του ατομικού δικαιώματος στην ιδιοκτησία.

Συγκεκριμένα, οι αναπεμπόμενες διατάξεις δεν εμπεριέχουν μέριμνα για τα νόμιμα δικαιώματα όλων των συνιδιοκτητών, πέραν του συνιδιοκτήτη που προτίθεται να

² Προσαρτήματα, τα οποία ναι μεν έχουν εξαιρεθεί με το Διάταγμα του Υπουργού Εσωτερικών ΚΔΠ 384/2022, όμως διασφαλίζεται, μέσω συγκεκριμένου εντύπου και επισυναπτόμενων εγγράφων, η λήψη ευθύνης από εγκεκριμένο μελετητή, καθώς και η σύμφωνη γνώμη των συνιδιοκτητών στην οικοδομή.

εγκαταστήσει φωτοβολταϊκά στα κοινόχρηστα τμήματα οικοδομής, ρύθμιση η οποία εκτός του ότι δημιουργεί κινδύνους για αταξία και ανομία, διαρρηγνύει το όλο σύστημα ισορροπίας και τάξης που δομείται με σοφία συνθέτοντας όλες τις κρίσιμες πτυχές στις διατάξεις του *περί Ρυθμίσεως Οδών και Οικοδομών, Κεφ. 96*, καθ' υπόδειξη του Συντάγματος.

2.4 Οι ενδοιασμοί της εκτελεστικής εξουσίας για τη λειτουργικότητα των προτεινόμενων διατάξεων διατυπώθηκαν από μέρους της διοίκησης και κατά τη συνεδρία της αρμόδιας Κοινοβουλευτικής Επιτροπής Ενέργειας, Εμπορίου, Βιομηχανίας και Τουρισμού. Συγκεκριμένα εκ του Υπουργείου Εσωτερικών, του Τμήματος Πολεοδομίας και Οικήσεως του Τμήματος Κτηματολογίου και Χωρομετρίας, κατά τη συζήτηση του θέματος στην οικεία κοινοβουλευτική επιτροπή, εκφράσθηκαν επιφυλάξεις και διαφωνία με τις προτεινόμενες τροποποιήσεις, καθότι με την υιοθέτησή τους δημιουργείται έντονη ανησυχία ότι η ασφάλεια και η νομιμότητα τίθενται υπό αμφισβήτηση. Παρομοίως, επιφυλάξεις εκφράσθηκαν και από μέρους της Νομικής Υπηρεσίας.

2.4.1. Πιο συγκεκριμένα, εκ του Υπουργείου Εσωτερικών δηλώθηκε διαφωνία με την προτεινόμενη ρύθμιση, καθώς αυτή αποκλείει τη δυνατότητα ανάληψης ευθύνης από μελετητή και άσκησης ελέγχου από τους αρμόδιους, για σκοπούς ασφάλειας της εγκατάστασης. Επιπρόσθετα, θέση του Υπουργείου Εσωτερικών είναι ότι ο υπό αναφορά τροποποιητικός Νόμος δεν προνοεί για την ασφάλεια των πολιτών, μέσω της επιβεβαίωσης της επάρκειας της υφιστάμενης κτιριακής υποδομής, λαμβανομένων υπόψη, μεταξύ άλλων, του επιπρόσθετου φορτίου της εγκατάστασης φωτοβολταϊκών συστημάτων που μπορεί να είναι αρκετά μεγάλο, καθώς και των συνθηκών στήριξης και στερέωσής της (π.χ. σε περιπτώσεις εργοστασίων με μεγάλη κτιριακή επιφάνεια, ψηλών κτιρίων ή και παλαιών οικοδομών).

2.4.2. Εκ του Τμήματος Πολεοδομίας και Οικήσεως καταγράφηκε η θέση ότι η εγκατάσταση φωτοβολταϊκού συστήματος επί του κελύφους νόμιμα υφιστάμενης

οικοδομής, ανεξαρτήτως της χρήσης, εξαιρείται σύμφωνα με το περί Πολεοδομίας και Χωροταξίας Γενικό Διάταγμα Ανάπτυξης από την υποχρέωση έκδοσης πολεοδομικής άδειας, εκτός εάν η οικοδομή έχει κηρυχθεί ως διατηρητέα ή αρχαίο μνημείο και εμπίπτει σε ελεγχόμενη περιοχή με βάση τον περί Αρχαιοτήτων Νόμο ή σε ζώνη προστασίας αρχαιολογικού χώρου ή σε ειδική ζώνη αερολιμένα. Πρόσθετα, είναι θέση του Τμήματος ότι παρόλο που οι εν λόγω οικοδομές για τις οποίες εξακολουθεί να ισχύει η υποχρέωση έκδοσης πολεοδομικής άδειας εξαιρέθηκαν από το τελικό κείμενο της πρότασης νόμου που ψηφίσθηκε, εξακολουθεί να τίθεται θέμα σε σχέση με τον έλεγχο του τρόπου τοποθέτησης των φωτοβολταϊκών πλαισίων στις υπόλοιπες περιπτώσεις οικοδομών. Αυτό συμβαίνει επειδή σε κάθε περίπτωση επιβάλλεται η εγκατάσταση φωτοβολταϊκών συστημάτων να συνάδει με τις πρόνοιες του Γενικού Διατάγματος Ανάπτυξης (Κ.Δ.Π. 176/2019), έστω και αν δεν απαιτείται η έκδοση πολεοδομικής άδειας, λ.χ. σε περίπτωση κεκλιμένης στέγης τα φωτοβολταϊκά πλαίσια πρέπει να τοποθετούνται με την κλίση της στέγης κ.λπ., σε επίπεδη στέγη να μην υπερβαίνουν το ύψος του 1,20 μ. κ.ο.κ. Σε συνάφεια με τα πιο πάνω, τίθεται και γενικά το πρακτικό ζήτημα του ποιος θα ελέγχει ότι τηρούνται τα καθοριζόμενα στο Γενικό Διάταγμα Ανάπτυξης, όπως λ.χ. οι εξαιρέσεις, και επίσης ποιος θα ασκεί έλεγχο ότι γίνεται σωστή τοποθέτηση, δεδομένου ότι, όπως προτείνεται, δεν θα υποβάλλεται έντυπο εξαίρεσης στην αρμόδια αρχή, ούτε τέθηκαν κάποιες προϋποθέσεις για ανάληψη ευθύνης, λ.χ. με βεβαίωση του μελετητή ότι τηρούνται οι καθορισμένες προϋποθέσεις. Πρόκειται μεν για την πρακτική πτυχή του ζητήματος, που άπτεται όμως καίρια του πυρήνα της προστασίας της δημόσιας ασφάλειας.

2.4.3. Εκ του Τμήματος Κτηματολογίου και Χωρομετρίας εκφράσθηκε έντονος προβληματισμός για τον τρόπο που θα ασκείται ο έλεγχος σε περίπτωση εγκατάστασης φωτοβολταϊκών συστημάτων σε πολυκατοικίες λόγω ακριβώς της συνιδιοκτησίας των κοινόχρηστων χώρων στις κοινόκτητες οικοδομές.

2.4.4. Επιπλέον, εκ της Ένωσης Δήμων υπήρξε, σε γραπτό υπόμνημά της, καταγραφή της διαφωνίας της με την προτεινόμενη ρύθμιση, επειδή ακριβώς αυτή δεν περιλαμβάνει τις απαραίτητες προϋποθέσεις και δικλείδες ασφαλείας, για τους ακόλουθους ειδικότερα, λόγους:

- καλύπτεται όλο το φάσμα των φωτοβολταϊκών συστημάτων επί του κελύφους υφιστάμενης οικοδομής ανεξαρτήτως δυναμικότητας χρήσης ή νομιμότητάς της,
- δεν προβλέπονται προϋποθέσεις και ασφαλιστικές δικλείδες για τη διασφάλιση της νομιμότητας και ασφάλειας της οικοδομής, της δημοσίας ασφάλειας και των δικαιωμάτων τρίτων προσώπων, αλλά ούτε και για την εξασφάλιση της συγκατάθεσης όλων των νόμιμων ιδιοκτητών,
- δεν αποτρέπονται τυχόν αυθαιρεσίες ή καταχρήσεις στην εγκατάσταση των φωτοβολταϊκών συστημάτων,
- δημιουργείται κακό προηγούμενο για εξαίρεση και άλλων κατασκευών ή προσαρτημάτων σε οικοδομές από την υποχρέωση έκδοσης άδειας οικοδομής, υπό συνθήκες που δεν συνάδουν με την εξασφάλιση της ασφάλειας και των δικαιωμάτων τρίτων προσώπων.

2.4.5. Υπό το φως των πιο πάνω, κρίνεται ότι θα πρέπει να αναδειχθούν τα ουσιαστικά και λειτουργικά προβλήματα που θα προκληθούν από την ισχύ των αναπεμπόμενων διατάξεων, εάν δεν εισακουσθούν οι επιφυλάξεις της διοίκησης. Υπογραμμίζεται ότι οι αναπεμφθείσες διατάξεις -σε αντίθεση με τις ισχύουσες- δεν μεριμνούν για την ασφάλεια των πολιτών, βεβαιώνοντας την στατική επάρκεια υφιστάμενων κτιριακών υποδομών, πράγμα απαραίτητο, ενόψει του επιπρόσθετου φορτίου της εγκατάστασης φωτοβολταϊκών συστημάτων, όπως έχει ήδη αναφερθεί.

2.5. Περαιτέρω, το γεγονός ότι στις αναπεμφθείσες διατάξεις διαπιστώνεται έλλειψη μέριμνας για την ανάγκη προστασίας του **δικαιώματος της ιδιοκτησίας** για όλους τους

φορείς του, ειδικά στην περίπτωση της συνιδιοκτησίας, δεν μπορεί να αγνοηθεί. Το Άρθρο 23.1 του Συντάγματος καθορίζει τα εξής:

“1. Έκαστος μόνος ή από κοινού μετ’ άλλων, έχει το δικαίωμα να αποκτή να είναι κύριος, να κατέχει απολαύη ή διαθέτη οιασδήποτε κινητή ή ακίνητην ιδιοκτησίαν και δικαιούται να απαιτεί τον σεβασμόν του τοιούτου δικαιώματος αυτού.”.

Το Άρθρο 23.3. του Συντάγματος καθορίζει το πλαίσιο επιβολής περιορισμών στο δικαίωμα της ιδιοκτησίας, που ο νομοθέτης θα πρέπει πάντοτε να έχει υπόψη:

“Η άσκησης τοιούτου δικαιώματος δύναται να υποβληθεί διά νόμου εις όρους, δεσμεύσεις ή περιορισμούς απολύτως απαραίτητους προς το συμφέρον της δημόσιας ασφάλειας ή της δημόσιας υγείας ή των δημοσίων ηθών ή της πολεοδομίας ή της αναπτύξεως και χρησιμοποίησεως οιασδήποτε ιδιοκτησίας προς προαγωγήν της δημόσιας ασφάλειας ή προς προστασίαν των δικαιωμάτων τρίτων.

Διά πάντα τοιούτον όρον, δέσμευσιν ή περιορισμόν όστις μειώνει ουσιωδώς την οικονομικής αξίαν της τοιαύτης ιδιοκτησίας, δέον να καταβάλληται το ταχύτερον δικαία αποζημίωσις, καθοριζόμενη, εν περιπτώσει διαφωνίας, υπό πολιτικού δικαστηρίου.”.

2.5.1. Παρατηρείται εν προκειμένω ότι το δικαίωμα των συνιδιοκτητών όχι μόνο δεν περιορίζεται για τους σκοπούς που το Σύνταγμα καθορίζει, όπως είναι λ.χ. η προστασία της δημόσιας ασφάλειας ή η προστασία των δικαιωμάτων τρίτων, αλλά αντιθέτως, τα δικαιώματα των άλλων συνιδιοκτητών περιορίζονται χάριν “..της επίσπευσης της διαδικασίας εγκατάστασης φωτοβολταϊκών συστημάτων σε οικοδομές και για να εξαλειφθεί τυχόν αχρείαστη γραφειοκρατία με σκοπό την ενίσχυση της προώθησης των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας προς όφελος των καταναλωτών”, όπως αναγράφεται στην Αιτιολογική Έκθεση που συνόδευε την ψηφισθείσα πρόταση νόμου.

Ο σκοπός που καταγράφεται στην εν λόγω Αιτιολογική Έκθεση δεν συνάδει με τους περιορισμούς που το Σύνταγμα αναγνωρίζει ως θεμιτούς, για σκοπούς περιορισμού του ατομικού δικαιώματος στην ιδιοκτησία. Τουναντίον, οι προτεινόμενες ρυθμίσεις φαίνεται

να αντιστρέφουν τις στοχεύσεις του συντακτικού νομοθέτη που ορίζει ότι το δικαίωμα στην ιδιοκτησία μπορεί να περιοριστεί, μόνο όταν αυτό είναι απολύτως αναγκαίο, όταν τίθενται ζητήματα δημόσιας ασφάλειας ή προστασίας δικαιωμάτων τρίτων. Εν προκειμένω, ο αντικειμενικός στόχος της ασφάλειας παραγνωρίζεται και αντί να υπάρχει μέριμνα για τα δικαιώματα των τρίτων, παρατηρείται ότι αντιθέτως δεν συνυπολογίζονται τυχόν συνέπειες για τους συνιδιοκτήτες, που λ.χ. επιθυμούν να τύχουν ισότιμα στη βάση του δικού τους μεριδίου της ίδιας μεταχείρισης και να τους επιτραπεί να ασκήσουν το δικαίωμα στην εγκατάσταση φωτοβολταϊκών ή, όπως έχουν κάθε συνταγματικό δικαίωμα, να διαφωνήσουν για τη χρήση του μεριδίου της ιδιοκτησίας τους για το σκοπό αυτό. Έχει δε άλλωστε νομολογηθεί στην **Αναθεωρητική Έφεση αρ. 148/2006 Capaida Trading Company Ltd v. Δημοκρατίας** ημερομηνίας 9.6.2009, ότι λ.χ. το κράτος “...δεν μπορεί να μεταθέσει το οικονομικό βάρος που κανονικά θα έπρεπε να επωμισθεί το σύνολο των πολιτών προκειμένου για ένα κοινωφελή σκοπό [...] στους ιδιοκτήτες ενός κτήματος...”. κάτι αντίστοιχο μπορεί να λεχθεί και εδώ: δεν μπορεί να γίνει δεκτό ότι ο κοινωφελής στόχος της ενίσχυσης της προώθησης των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας στη Δημοκρατία θα πρέπει να γίνει εις βάρος του δικαιώματος συνιδιοκτησίας κάποιων προσώπων, καθότι, όπως εξηγεί η Ολομέλεια του Ανώτατου Δικαστηρίου στην απόφασή της: “...δεν είναι αυτή η σύγχρονη προσέγγιση στα κοινά, ούτε συνάδει με τη γενική αρχή της χρηστής διοίκησης και της αναλογικότητας...”. Ούτε βέβαια μπορεί να γίνει δεκτό ότι αυτή η στόχευση μπορεί να επιδιώκεται εις βάρος της μέριμνας για τη δημόσια ασφάλεια.

2.5.2. Επισημαίνεται επίσης ότι οι συνέπειες που θα προκληθούν από το γεγονός ότι ένας συνιδιοκτήτης είναι πιθανό να μπορεί να ενεργήσει αδιαφορώντας για την βούληση των υπολοίπων είναι εξαιρετικά σοβαρές, αφού όπως καθορίζεται στο Άρθρο 23.3: όταν περιορισμός επιβάλλεται με νόμο, “... όστις μειώνει ουσιωδώς την οικονομική αξίαν της τοιαύτης ιδιοκτησίας, δέον να καταβάλληται το ταχύτερον δικαία αποζημίωσις...”. Τίθεται επομένως το ερώτημα ποιος θα πρέπει να αναλάβει το κόστος της ουσιώδους

μείωσης λ.χ. που θα υποστούν οι συνιδιοκτήτες, εάν σε δεδομένη χρονική στιγμή αντιληφθούν ότι στην κοινόκτητη οροφή της πολυκατοικίας τους έχει εγκατασταθεί φωτοβολταϊκό σύστημα το οποίο τους στερεί τη δυνατότητα να απολαύσουν το δικό τους μερίδιο συνιδιοκτησίας αδρανοποιώντας το ή ακόμα και τη δυνατότητα να προβούν και οι ίδιοι σε εγκατάσταση φωτοβολταϊκού συστήματος προς όφελός τους. Διότι το Σύνταγμα δεν θέτει εν προκειμένω επιφύλαξη: η *ουσιώδης* μείωση της αξίας λόγω περιορισμού στην ιδιοκτησία θεμελιώνει αξίωση αποζημίωσης. Όπως καταγράφεται από την Πλήρη Ολομέλεια του Ανώτατου Δικαστηρίου στην Υπόθεση **Δημητριάδη κ.α. ν. Υπουργικού Συμβουλίου κ.α. (1996) 3 Α.Α.Δ. 85, 101:**

“Όροι περιοριστικοί της χρήσης ιδιοκτησίας, που αφήνουν άθικτο τον πυρήνα του δικαιώματος ιδιοκτησίας, συνιστούν περιορισμό και όχι στέρηση. Περιορισμοί στη χρήση ιδιοκτησίας απολήγουν σε στέρησή της, μόνο όταν καθιστούν την ιδιοκτησία αδρανή - (βλ. Κυριακοπούλου - “Διοικητικό Ελληνικό Δίκαιο”, Τόμος Γ’, σελ. 366 και 368 Π.Δ. Δαγτόγλου - “Συνταγματικό Δίκαιο - Ατομικά Δικαιώματα Β’”, σελ. 907, 936, 937, 938 *Lanitis E.C. Estates Ltd. και Άλλοι ν. Δημοκρατίας και Άλλου* (Υπόθεση Αρ. 108/88, κ.ά. - 21/12/1989).

2.5.3. Αντίστοιχα προβλήματα προκύπτουν, όταν πρόσωπα που κατέχουν ακίνητη ιδιοκτησία δυνάμει λ.χ. σύμβασης μίσθωσης θα μπορούν ανεξαρτήτως της βούλησης του κύριου της ιδιοκτησίας να προχωρούν στην εγκατάσταση φωτοβολταϊκών συστημάτων, χωρίς να λαμβάνεται σε κανένα στάδιο η συναίνεση του ιδιοκτήτη της περιουσίας. Το πρόβλημα συνίσταται στο ότι η όλη διαδικασία εγκατάστασης φωτοβολταϊκών αποσυνδέεται από τη βούληση του νόμιμου ιδιοκτήτη ή του συνιδιοκτήτη της ιδιοκτησίας που αφορά.

2.5.4. Πρόσθετα, έντονος προβληματισμός δημιουργείται καθότι με τις προτεινόμενες ρυθμίσεις διαφαίνεται ότι επιτρέπεται η εγκατάσταση φωτοβολταϊκών συστημάτων ακόμη και επί παράνομης οικοδομής, λ.χ. σε οικοδομή η οποία δεν διαθέτει

καμία απολύτως άδεια -ούτε πολεοδομική άδεια ούτε άδεια οικοδομής- ή ακόμη και σε οικοδομή σε σχέση με την οποία λήφθηκαν ή λαμβάνονται δικαστικά μέτρα και η υπόθεση εκκρεμεί ενώπιον αρμόδιου Δικαστηρίου. Επισημαίνεται ότι στον όρο *παράνομη οικοδομή* δύναται να περικλείονται θέματα ασφάλειας στη χρήση του κτιρίου, η πυρασφάλεια, τα θέματα υγείας, ο ουσιώδης επηρεασμός και στα δικαιώματα τρίτων, η ουσιώδης υπέρβαση στο επιτρεπόμενο εμβαδόν με βάση το συντελεστή δόμησης που παρέχεται σε καθορισμένη ζώνη, η επέμβαση σε γειτονική ιδιοκτησία, σε ζώνη προστασίας της παραλίας ή στο οδικό δίκτυο, η μη παραχώρηση οδικού δικτύου στο δημόσιο λόγω παρεμπόδισης της αυτοτελούς και άνετης κάρπωσης του ακινήτου κ.ά. Τίθενται επομένως ζητήματα ζωτικής σημασίας για τη χρήση των οικοδομών αυτών από το κοινό, που άπτονται της ασφάλειας του κοινού ή άλλων οικοδομών ή της δημόσιας υγείας και επηρεάζουν ουσιωδώς τις ανέσεις γειτονικών ιδιοκτησιών. Με τις αναπεμφθείσες διατάξεις προστίθεται ακόμα μία αιτία κινδύνου σε σχέση με τις οικοδομές αυτές, αφού ελλείπουν οι στοιχειώδεις δικλίδες ασφαλούς τοποθέτησης και χρήσης τους, σε αντίθεση με όσα επιβάλλει η προστασία της δημόσιας ασφάλειας στο Σύνταγμα, ενώ η ανομία διαιωνίζεται. Δίδεται δε η εντύπωση ότι επιχειρείται η εξίσωση των νόμιμων οικοδομών και των παράνομων κατά τρόπο τέτοιο, που υπονομεύεται η ίδια η ουσία της βασικής *περί Ρυθμίσεως Οδών και Οικοδομών νομοθεσίας* και η θεσμικά διαρκής και κύρια στόχευση του νομοθέτη για την αποκατάσταση και ενίσχυση της τήρησης της αρχής της νομιμότητας.

2.6. Περαιτέρω, διαπιστώνεται και παραβίαση της **αρχής της ισότητας** και/ή της ίσης μεταχείρισης. Με τις αναπεμφθείσες διατάξεις ουσιαστικά οποιοσδήποτε συνιδιοκτήτης προτίθεται να εγκαταστήσει φωτοβολταϊκό σύστημα σε οικοδομή αποκτά προτεραιότητα *κατάληψης* ακόμα και του κοινόκτητου χώρου αυτής, αφού ο νομοθέτης ρητά ανέχεται το ότι δεν υποχρεούται να λάβει υπόψη την άποψη και/ή την εξασφάλιση της συναίνεσης των υπόλοιπων συνιδιοκτητών. Με άλλα λόγια, ο Νόμος, εμμέσως πλην

σαφώς, παρέχει αδικαιολόγητα δικαίωμα στον συνιδιοκτήτη που συμπτωματικά είναι ο πρώτος που σπεύδει να εγκαταστήσει φωτοβολταϊκά συστήματα να υποσκελίσει τη βούληση των λοιπών συνιδιοκτητών, αδιαφορώντας για τις νομικές και πρακτικές συνέπειες που επιφέρει αυτή η ρύθμιση. Συνάγεται επομένως ότι δεν εξισοροποιούνται υφιστάμενα δικαιώματα και υποχρεώσεις στην έννομη τάξη, αλλά αναιρείται η επιτευχθείσα μέχρι τούδε ισορροπία στη βάση της ισονομίας. Πρόσθετα επιχειρείται η εξίσωση των νόμιμων οικοδομών και των παράνομων κατά τρόπο τέτοιο, που, όπως έχει λεχθεί και πιο πάνω, υπονομεύει την ίδια την ουσία της βασικής *περί Ρυθμίσεως Οδών και Οικοδομών* νομοθεσίας, η οποία αναιρείται.

2.6.1. Η αρχή της ισότητας προβλέπεται ρητώς στο Σύνταγμα της Κυπριακής Δημοκρατίας. Όπως αναφέρει ο Καθηγητής **Π. Δ. Δαγτόγλου στο “Γενικό Διοικητικό Δίκαιο”** (Τρίτη έκδοση, παρ. 402), η αρχή της ισότητας επιβάλλει τόσο στη διοίκηση, αλλά και στον έχοντα πολύ μεγαλύτερη ελευθερία κινήσεως νομοθέτη, **ίση μεταχείριση όμοιων περιπτώσεων, όπως άλλωστε και την διάφορη μεταχείριση διάφορων περιπτώσεων.** Σχετική επίσης και η απόφαση επίσης του Δ. Καλλή επί της **Τσιαλίδης ν. Δημοκρατίας κ.ά. (1996) 4 ΑΑΔ 366:**

“Σχετικά με τον ισχυρισμό για άνιση μεταχείριση του αιτητή σε σύγκριση με τον Π. Παναγίδη σύμφωνα με τη νομολογία (Βλ. **Δημοκρατία ν. Αρακιάν και Άλλων (1972) 3 Α.Α.Δ. 294,** 298, 299, 300):

(1) **‘Ίσοι ενώπιον του Νόμου’ στο Άρθρο 28.1 του Συντάγματος δεν μεταδίδει την έννοια της ακριβούς αριθμητικής ισότητας αλλά διασφαλίζει μόνο εναντίον των αυθαίρετων διαφοροποιήσεων και δεν αποκλείει εύλογες διακρίσεις οι οποίες πρέπει να γίνουν λόγω της ιδιάζουσας φύσεως των πραγμάτων.**

(2) **Η αρχή της ισότητας συνεπάγεται την ίση ή όμοια μεταχείριση ‘πάντων των υπό τας αυτάς συνθήκας τελούντων.’**

(3) **Ουδόλως προκύπτει παραβίασις της αρχής της ισότητας** και ως εκ τούτου ακυρότης των προσβαλλόμενων πράξεων, **εφ' όσον πρόκειται περί ρυθμίσεων σχέσεων τελουσών υπό διάφορους πραγματικές συνθήκας, αίτινες δεν αποκλείουν ανομοιομορφίας εν τω διακανονισμώ αυτών.**

Στην επίδικη απόφαση ***δίνονται οι λόγοι της διαφοροποίησης.*** Αφού έλαβα υπόψη μου τα πραγματικά περιστατικά που περιβάλλουν την περίπτωση του Π. Παναγίδη σε συνάρτηση με εκείνα που περιβάλλουν την περίπτωση του αιτητή θεωρώ ότι δεν τελούσαν υπό τας αυτάς συνθήκας. ***Η διοίκηση νόμιμα μπορούσε να προχωρήσει στη σχετική διαφοροποίηση και δεν έχει σημειωθεί παραβίαση της αρχής της ισότητας η οποία διασφαλίζεται από το Άρθρο 28.1 του Συντάγματος.***

Για όλους τους πιο πάνω λόγους η προσφυγή απορρίπτεται.”.

2.6.2. Το Ανώτατο Δικαστήριο σε σειρά γνωματεύσεων του παρέχει επαρκή καθοδήγηση, καθ' όσον αφορά τον τρόπο εφαρμογής της συνταγματικής αρχής της ισότητας από το νομοθέτη. Εισαγωγικά τονίζεται ότι το Άρθρο 28.1 του Συντάγματος καθιερώνει την αρχή της ισότητας ως ακολούθως:

“1. Πάντες είναι ίσοι ενώπιον του νόμου, της διοικήσεως και της δικαιοσύνης και δικαιούνται να τύχωσι ίσης προστασίας και μεταχειρίσεως.”.

2.6.3. Το Ανώτατο Δικαστήριο έχει επισημάνει ότι αυθαίρετες διαφοροποιήσεις δεν συνάδουν με την αρχή της ισότητας (βλ. ενδ. **Πρόεδρος της Δημοκρατίας v. Βουλής των Αντιπροσώπων (Αρ. 3) (1990) 3 Α.Α.Δ. 4213.** Έτσι λ.χ. κρίθηκε ότι δεν μπορεί νόμος να “..ευνοεί αυθαίρετα τους οικονομικά ευρωστότερους ιδιώτες ή νομικά πρόσωπα”, ενώ, αντιθέτως, έκρινε ότι ήταν συνταγματικές διατάξεις που, “...σε σχέση με τα δικαιώματα και με μέτρο την αναλογικότητα, προχωρούσαν σε δίκαιο ισοσκελισμό του δημοσίου συμφέροντος έναντι των ατομικών δικαιωμάτων, παρέχοντας τέτοια στοχευμένη προστασία σε συγκεκριμένες ομάδες/κατηγορίες (όπως είναι η περίπτωση των νόμων που διέπουν το ενοικιοστάσιο, τις καταχρηστικές συμβάσεις, τα ασφαλιστικά συμβόλαια και την

προστασία των καταναλωτών).” (βλ. Αναφορά 2/2014 Πρόεδρος της Δημοκρατίας ν. Βουλή των Αντιπροσώπων ημ. 31.10.2014). Επίσης στην Γνωμάτευση Πρόεδρος της Δημοκρατίας ν. Βουλή των Αντιπροσώπων (Αρ.1) (1989) 2 Α.Α.Δ. 1490 λέχθηκαν τα εξής:

“Η πάγια νομολογία μας, και αυτή των χωρών που έχουν ανάλογη πρόνοια με αυτή του Άρθρου 28 του Συντάγματός μας, δέχεται πως ένα νομοθέτημα μπορεί να κάμνει εύλογες διαφοροποιήσεις μεταξύ ατόμων, τάξεων ατόμων ή καταστάσεων εφόσον δικαιολογούνται από τις εγγενείς διαφορετικές περιστάσεις πραγμάτων που ισχύουν για αυτές. Η αρχή της ισότητας όμως ρητά απαγορεύει τις αυθαίρετες διακρίσεις. Το Δικαστήριο δεν υπεισέρχεται στους λόγους σκοπιμότητας ούτε διερευνά τη σοφία του νομοθετήματος.”.

Επίσης στην Αναφορά 2/2016 Πρόεδρος της Δημοκρατίας ν. Βουλή των Αντιπροσώπων ημερομηνίας 5.7.2017, το Ανώτατο Δικαστήριο κατέληξε στα εξής:

“Είναι προφανές, κατά την κρίση μας, ότι με το Νόμο, και συγκεκριμένα την κύρια επιφύλαξή του, ευνοείται το λιγότερο εκπροσωπούμενο φύλο στα διοικητικά συμβούλια των οργανισμών στους οποίους ο Νόμος αναφέρεται, εις βάρος τυχόν ικανότερων υποψηφίων του περισσότερο εκπροσωπούμενου φύλου και με αυτό τον τρόπο καταστρατηγείται η αρχή της Ισότητας, η οποία κατοχυρώνεται από το Άρθρο 28 του Συντάγματος. Δεν πρόκειται για επιβεβαίωση της αρχής της Ισότητας μεταξύ των δύο φύλων ούτε και για οποιαδήποτε εύλογη διάκριση στη βάση του διαφορετικού φύλου, αλλά για αυθαίρετη, από συνταγματικής απόψεως, διάκριση, η οποία παραγνωρίζει τα αξιολογικά και άλλα αντικειμενικά κριτήρια που θέτει ο Νόμος. Μάλιστα, σε μια δεδομένη περίπτωση, δυνατό η εφαρμογή της υπό αναφορά πρόνοιας να αποβεί εις βάρος του φύλου, το οποίο, σύμφωνα με τη θέση της ευπαίδευτης συνηγόρου της, η Καθ’ ης η αίτηση επιδιώκει να ευνοηθεί.

Κρίνομε λοιπόν ότι, με το Νόμο, γίνεται παραβίαση του Άρθρου 28 του Συντάγματος. Το άρθρο 157(4) της ΣΛΕΕ (πρώην άρθρο 141 της Συνθήκης της Ευρωπαϊκής Κοινότητας), και το άρθρο 23 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης δεν τυγχάνουν εφαρμογής. Το άρθρο 157(4) προνοεί ότι, προκειμένου να εξασφαλιστεί εμπράκτως η πλήρης ισότητα μεταξύ ανδρών και γυναικών στην εργασία, η αρχή της Ίσης Μεταχείρισης δεν εμποδίζει τα Κράτη Μέλη να διατηρήσουν ή να θεσπίσουν μέτρα που προβλέπουν ειδικά πλεονεκτήματα, τα οποία διευκολύνουν το λιγότερο εκπροσωπούμενο φύλο να συνεχίσει μίαν επαγγελματική δραστηριότητα ή προλαμβάνουν ή αντισταθμίζουν τα μειονεκτήματα στην επαγγελματική σταδιοδρομία. Στην προκειμένη περίπτωση, με την κύρια επιφύλαξη του Νόμου, δεν διατηρούνται ή θεσπίζονται μέτρα που προβλέπουν ειδικά πλεονεκτήματα υπέρ του λιγότερο εκπροσωπούμενου φύλου με σκοπό την εξασφάλιση της ισότητας μεταξύ των δύο φύλων στην εργασία. Με το Νόμο προνοείται θετική διάκριση, εύνοια δηλαδή, υπέρ των υποψηφίων του λιγότερο εκπροσωπούμενου φύλου στα διοικητικά συμβούλια ορισμένων οργανισμών δημοσίου δικαίου.

[...]

Επομένως είναι αντισυνταγματικός και άκυρος”, (βλ. επίσης Αναφορά 2/2018 και 3/2018 Πρόεδρος της Δημοκρατίας v. Βουλή των Αντιπροσώπων ημερομηνίας 6.2.2019 και την Αναφορά 4/2016 Πρόεδρος της Δημοκρατίας v. Βουλή των Αντιπροσώπων ημερομηνίας 6.9.2017). Επίσης στην Γνωμάτευση Πρόεδρος της Δημοκρατίας v. Βουλή των Αντιπροσώπων (Αρ.2) (1989) 2 Α.Α.Δ. 1931 καταγράφονται τα εξής σημαντικά:

“Όπως είχα την ευκαιρία να υποδείξω σε προηγούμενες αποφάσεις μου (Βλ. μεταξύ άλλων Apostolides and Others v. R. (1982) 3 C.L.R. 928, p. 940, Papadopoulou v. R. (1984) 3 C.L.R. 332 και Pavlou v. Returning Officer and Others (1987) 3 C.L.R. 252, p. 273-274) το άρθρο 28 εισάγει την Αριστοτελική έννοια της ισότητας. Ταυτίζεται η

ισότητα με την ουσιαστική ομοιογένεια μεταξύ πραγμάτων ή υποκειμένων του δικαίου. Ίση μεταχείριση οφείλεται από τον νομοθέτη σε όλα τα άτομα τα οποία βρίσκονται ουσιαστικά στην ίδια θέση ή κατάσταση. Το μέτρο της ισότητας είναι η ομοιογένεια μεταξύ των πραγμάτων ή της κατάστασης ή θέσης των ατόμων που επηρεάζονται από την νομοθεσία. Κριτήριο για τον προσδιορισμό της ομοιογένειας είναι η ουσιαστική σε αντίθεση με την φαινομενική υπόσταση ή την ποσοτική αρίθμηση των υποκειμένων του δικαίου. Το άρθρο 28 αποκλείει τόσο διακρίσεις μεταξύ ομοιογενών όσο και την εξομοίωση ανομοιογενών αντικειμένων. Η ομοιογένεια καθορίζεται με βάση τη φύση των πραγμάτων ή την αντικειμενική κατάσταση των προσώπων σε συνάρτηση με την λειτουργική σημασία τους στο κοινωνικό σύνολο. Η νομοθετική εξουσία είναι το συνταγματικό όργανο της πολιτείας για τον καθορισμό του περιεχομένου της νομοθεσίας. Ο νομοθέτης είναι ο κατ' εξοχήν κριτής των δικαιικών αναγκών των πολιτών και του κοινωνικού συνόλου. Η διακριτική ευχέρεια του νομοθέτη στον τομέα των αρμοδιοτήτων του είναι μεγάλη, ανάλογα μεγάλη με την πολιτική του ευθύνη για τον προσδιορισμό του πλαισίου διακυβέρνησης της χώρας. Το πεδίο για δικαστική παρέμβαση περιορίζεται στις περιπτώσεις εκείνες που ο νομοθέτης υπερβαίνει τα ακραία όρια της νομοθετικής του αρμοδιότητας και νομοθετεί κατ' αντίθεση ή με τρόπο ασύμφωνο προς συγκεκριμένες διατάξεις του Συντάγματος.

Το άρθρο 140 δημιουργεί μηχανισμό για τον προληπτικό έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων· αποτελεί απόρροια του άρθρου 179 που καθιστά το Σύνταγμα τον υπέρτατο νόμο της Πολιτείας και του άρθρου 35 που δεσμεύει και τις τρεις εξουσίες της πολιτείας να εξασφαλίζουν στην σφαίρα των αρμοδιοτήτων τους τα αναπαλλοτρίωτα ανθρώπινα δικαιώματα που καθιερώνει το Μέρος II του Συντάγματος. Ο προληπτικός δικαστικός έλεγχος αποβλέπει στην εκ των προτέρων αποτροπή κάθε παρέκκλισης από το Σύνταγμα.

Η ομοιογένεια μεταξύ πραγμάτων ή της θέσης ή της κατάστασης ατόμων για σκοπούς ίσης μεταχείρισης δεν προσδιορίζεται μικροσκοπικά ή σχολαστικά αλλά με γνώμονα την ουσιαστική συνάφεια μεταξύ τους. Όταν η ομοιογένεια μεταξύ πραγμάτων, της θέσεως ή των περιστάσεων ατόμων είναι τόσο μεγάλη ώστε να συνθέτουν ομάδα ατόμων ή υποκειμένων με βάση κοινό παρονομαστή ομοιογένειας ο νομοθέτης έχει την διακριτική ευχέρεια να ταξινομήσει τα πράγματα ή τα υποκείμενα του δικαίου σε ξεχωριστή κατηγορία και να προβεί σε νομοθετικές ρυθμίσεις διάφορες από εκείνες που ισχύουν για άλλες συγγενικές αλλά όχι ομοιογενείς κατηγορίες προσώπων ή πραγμάτων. Τόσο η συμπερίληψη πραγμάτων ή ατόμων σε ομοιογενή κατηγορία όσο και οι διακρίσεις που γίνονται στα δικαιώματα ή τις υποχρεώσεις ατόμων πρέπει να έχουν, όπως ορίζει η νομολογία, (Βλ. μεταξύ άλλων **Republic (Ministry of Finance) v. Nishan Arakian and Others** (1972) 3 C.L.R. 294 και **Apostolides and Others v. Republic** (1984) 3 C.L.R. 233) λογικό έρεισμα το οποίο να πηγάζει από την ομοιότητα ή διαφορές μεταξύ των πραγμάτων ή των φορέων των δικαιωμάτων και υποχρεώσεων.”.

2.6.4. Στην παρούσα περίπτωση, ο προβληματισμός που συνδέεται με την ανισότητα, εστιάζει στο ότι -χωρίς ασφαλώς να εντοπίζεται να υπήρχε συνειδητά τέτοια πρόθεση- δίδεται προβάδισμα αντικειμενικού οφέλους στον συνιδιοκτήτη που σπεύδει πρώτος να εγκαταστήσει φωτοβολταϊκό σύστημα, έναντι όλων των άλλων συνιδιοκτητών ακίνητης ιδιοκτησίας. Επομένως, αυτή η κατηγορία συνιδιοκτητών καθίσταται ευνοημένη έναντι των συνιδιοκτητών που ενδεχομένως, επίσης θα επιθυμούσαν την εγκατάσταση φωτοβολταϊκών συστημάτων για δικό τους όφελος, όμως είτε αντικειμενικά ο κοινόχρηστος διαθέσιμος χώρος είναι περιορισμένος και μη επαρκής για να ικανοποιήσει όλους τους ενδιαφερομένους, είτε έχει ήδη καταληφθεί από τα φωτοβολταϊκά συστήματα. Το γεγονός αυτό έχει ως συνέπεια, αντί της υιοθέτησης αντικειμενικών διαχρονικών κριτηρίων επί ομοειδών περιπτώσεων, η εφαρμογή των διατάξεων να συνδέεται εν πολλοίς με την εύνοια μίας συγκεκριμένης κατηγορίας ιδιοκτητών, χωρίς όπως

αναφέρθηκε πιο πάνω να αιτιολογείται επαρκώς ο λόγος αυτής της διαφοροποίησης. Σημειώνεται δε ότι στην σχετική συνοδευτική Αιτιολογική Έκθεση ως αυτοσκοπός ορίζεται: “...η επίσπευση τη διαδικασίας εγκατάστασης φωτοβολταϊκών [...] η εξάλειψη της αχρείαστης γραφειοκρατίας με σκοπό τη διευκόλυνση την ενίσχυση της προώθησης των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας προς όφελος των καταναλωτών...”, χωρίς όμως να θεραπεύεται η παθογένεια που δημιουργείται με την άنيση μεταχείριση των συνιδιοκτητών μίας οικοδομής, οι οποίοι εν τέλει καλούνται να υποστούν μονομερώς το προσδοκώμενο για τους καταναλωτές όφελος, ενάντια στις επιταγές του δημοσίου συμφέροντος, της ισότητας και της αρχής της νομιμότητας.

Θεμελιώνεται συνεπώς η θέση ότι η εξαίρεση που εισάγεται δεν είναι αρκούτως αιτιολογημένη, κατά τον τρόπο που αρμόζει σε ένα νομοθετικό κανόνα. Η συνέπεια είναι ότι, είναι πολύ πιθανό, μόνο οι συνιδιοκτήτες που κατά σύμπτωση σπεύδουν πρώτοι να εγκαταστήσουν φωτοβολταϊκά συστήματα θα επωφελούνται της προτεινόμενης ρύθμισης, αφού η απουσία διαδικασίας έγκρισης αφήνει την όλη διαδικασία έκθετη σε ανύπαρκτες δικλείδες ασφαλείας και νομιμότητας, σε αντίθεση με τους υπόλοιπους συνιδιοκτήτες που ίσως επίσης να επιθυμούν να επωφεληθούν, ως καταναλωτές, του μέτρου αυτού.

Επομένως, από όλα τα πιο πάνω συνάγεται πρόσθετα ότι η ψήφιση του εν λόγω Νόμου δημιουργεί ανισότητα.

2.7. Τίθεται επίσης ζήτημα και σε σχέση με την **Αρχή της Διάκρισης των Εξουσιών**. Το Ανώτατο Δικαστήριο στη νομολογία του έχει αναγνωρίσει το συνταγματικό υπόβαθρο της Αρχής της Διάκρισης των Εξουσιών (στην **Πρόεδρος της Δημοκρατίας ν. Βουλή των Αντιπροσώπων (Αρ. 3. (2011) 3 Α.Α.Δ. 777)**) και ότι, ειδικότερα, η αρχή της διάκρισης των εξουσιών, εκπορεύεται αδιαμφισβήτητα εκ του Κυπριακού Συντάγματος. Όπως έχει λεχθεί και πρόσφατα από την Ολομέλεια του Ανώτατου

Δικαστηρίου στην **Αναφορά 2/2017 Πρόεδρος της Δημοκρατίας ν. Βουλή των Αντιπροσώπων**, ημερομηνίας 5.2.2018:

“Έχοντας εξετάσει το αναφερόμενο ζήτημα, υπενθυμίζεται ότι η διάκριση των εξουσιών είναι όχι μόνο διάχυτη στο συνταγματικό στερέωμα της Κυπριακής Δημοκρατίας, αλλά έχει πλειστάκις αναγνωρισθεί και επιβεβαιωθεί ως η αναγκαία υποστήλωση αυτής τούτης της πολιτειακής λειτουργίας, (**Πρόεδρος της Δημοκρατίας ν. Βουλή των Αντιπροσώπων (Αρ. 1) (2009) 3 Α.Α.Δ. 23** και **Πρόεδρος της Δημοκρατίας ν. Βουλή των Αντιπροσώπων**, Αναφορά Αρ. 3/2014, ημερ. 31.10.2014). Η αρχή της διάκρισης των εξουσιών απαγορεύει και αποκλείει την άσκηση ή την ανάληψη εξουσίας εκτός της σφαίρας της αντίστοιχης αρμοδιότητας εκάστης εκ των τριών πολιτειακών εξουσιών, (**Πρόεδρος της Δημοκρατίας ν. Βουλή των Αντιπροσώπων (Αρ. 3) (1994) 3 Α.Α.Δ. 93**).”

Επίσης σχετική είναι και η Γνωμάτευση του Ανώτατου Δικαστηρίου επί των Αναφορών 1/94 κ.ά., **Πρόεδρος της Δημοκρατίας ν. Βουλής των Αντιπροσώπων (Αρ. 3). (1994) 3 Α.Α.Δ. 93** ημερομηνίας 28.2.1994:

“Η απόφαση ευρίσκεται σε αντίθεση με τις διατάξεις του Συντάγματος που περιορίζουν την αρμοδιότητα της Βουλής των Αντιπροσώπων για τη θεσμοθέτηση κανόνων δικαίου στην άσκηση της Νομοθετικής λειτουργίας - Άρθρο 61 - και αποκλείουν επέμβαση στον τομέα της Εκτελεστικής λειτουργίας που κατανέμεται από το Σύνταγμα στα όργανα ή τις αρχές της Εκτελεστικής Εξουσίας και, κατά κύριο λόγο, στο Υπουργικό Συμβούλιο -Άρθρο 54- και παραβιάζει την αρχή της διάκρισης των Εξουσιών.

Οι λόγοι για τους οποίους αγόμεθα σ’ αυτή την κατάληξη είναι συνοπτικά οι εξής:

(Α) **Η αρχή της διάκρισης των Εξουσιών απαγορεύει και αποκλείει την άσκηση ή την ανάληψη εξουσίας έξω από τη σφαίρα των αρμοδιοτήτων της κάθε μιας από τις τρεις Εξουσίες της Πολιτείας.**

Οποιαδήποτε άμεση ή έμμεση άσκηση αρμοδιότητας έξω από το καθορισμένο πεδίο των λειτουργιών της κάθε Εξουσίας αντίκειται στην αρχή της διάκρισης των Εξουσιών και προσκρούει στις διατάξεις του Συντάγματος που κατανέμουν την κρατική εξουσία στους αντίστοιχους φορείς της.

[...] Η απόφαση ευρίσκεται έξω από το νομοθετικό πεδίο [...].”

2.7.1. Ενώ το νομοθετικό σώμα έχει την ευχέρεια και εξουσία να θέτει κανόνες δικαίου που να διαγράφουν το πλαίσιο δράσης και ευχέρειας της διοίκησης, δεν δύναται να στοχεύει στον ειδικό χειρισμό συγκεκριμένων ζητημάτων, ως αρμόδια διοικητική αρχή. Η έκδοση λ.χ. αδειών οικοδομής αποτελεί κλασσικό παράδειγμα διοικητικής πράξης, η οποία εκδίδεται αφού τα πραγματικά γεγονότα με όλες τις προεκτάσεις τους στη βάση της αυθεντίας και της τεχνικής κρίσης της διοίκησης αξιολογηθούν -όπως συμβαίνει βέβαια και με την έκδοση και την ανάκληση τέτοιων αδειών- και η οποία, στη συνέχεια, υπόκειται στο δικαστικό/ακυρωτικό έλεγχο του Διοικητικού και του Ανώτατου Δικαστηρίου. Η διοικητική πράξη της απόφασης για ανανέωση -ή μη- μίας άδειας οικοδομής ανήκει στην αποκλειστική αρμοδιότητα της διοίκησης και για το λόγο αυτό ελέγχεται και δικαστικά, ώστε να διασφαλίζεται ότι η αρμοδιότητα αυτή ασκείται όπως το διοικητικό δίκαιο και ο νομοθέτης επιβάλλουν (βλ. ενδεικτικά την απόφαση του Ανώτατου Δικαστηρίου επί της **Αναθεωρητικής Έφεσης αρ. στην Υπόθεση Συν. Ταμ. Λεμεσού Λτδ ν. Δήμου Λεμεσού (1994) 2 Α.Α.Δ. 145** και την απόφαση του Διοικητικού Δικαστηρίου στην Υπόθεση αρ. **934/2017 Χαραλάμπους ν. Δήμου Παραλιμνίου**, ημερομηνίας 18.9.2019).

2.7.2. Σημειώνεται επίσης ότι η νομοθετική εξουσία έχει αρμοδιότητα να ρυθμίσει τους κανόνες που διέπουν γενικά την έναρξη ισχύος ή την αναστολή διατάξεων νόμου, δεν μπορεί όμως να εμπλέκεται ευθέως στην έκδοση, ανανέωση ή λήξη συγκεκριμένων διοικητικών πράξεων, διότι με τον τρόπο αυτό υπονομεύεται η εκτελεστική λειτουργία της διοίκησης. Στην παρούσα περίπτωση, με τις προτεινόμενες **διατάξεις διαγράφεται μία**

εξουσία αδειοδότησης της εκτελεστικής εξουσίας. Αντιστοίχως για το λόγο αυτό, η Βουλή δεν δύναται λ.χ. ψηφίζοντας να προωθήσει διαδικασία προσλήψεων και εν τέλει να διορίσει υπάλληλους στη δημόσια υπηρεσία. Έτσι, κατά τρόπο ανάλογο, στην απόφαση της Πλήρους Ολομέλειας του Ανώτατου Δικαστηρίου στην Υπόθεση **Ηλία Άννα και Άλλοι ν. Κυπριακής Δημοκρατίας (1999) 3 Α.Α.Δ. 884**, κρίθηκε ότι ο σκοπός του νομοθέτη να καθιερώσει, μέσω του νόμου, διάφορη διαδικασία και τρόπο διορισμού από τον προβλεπόμενο στον περί Δημόσιας Υπηρεσίας Νόμο του 1990 (Ν.1/90), για το διορισμό των προσωρινά προσληφθέντων υπαλλήλων στη δημόσια υπηρεσία ήταν αντισυνταγματικός:

“Ο υπό εξέταση νόμος διαγράφει και καθορίζει ποιοι θα διοριστούν στη δημόσια υπηρεσία. Αντικείμενο του νόμου δεν είναι η καθιέρωση κανόνων δικαίου, αλλά ο διορισμός, μέσω της νομοθετικής οδού, συγκεκριμένων ατόμων στη δημόσια υπηρεσία. Με το νόμο η Βουλή ασκεί διοίκηση, κατ’ αντίθεση προς το Σύνταγμα, έξω και καθ’ υπέρβαση του πλαισίου των εξουσιών της.

Ο νόμος παραβιάζει την αρχή της ισότητας, με τον περιορισμό των διορισθησομένων στο δημόσιο σε συγκεκριμένα άτομα και τον αποκλεισμό παντός ετέρου πολίτη της Κυπριακής Δημοκρατίας, ο οποίος κατέχει τα υπό του σχεδίου υπηρεσίας προσόντα, να διαγωνιστεί για διορισμό στις θέσεις. Αποστερούνται οι πολίτες της Κυπριακής Πολιτείας του δικαιώματος να τύχουν ίσων ευκαιριών για διορισμό στο δημόσιο και, με τον τρόπο αυτό, συντελείται αδικία εις βάρος τους, γενικά και ειδικά εις βάρος των αιτητών. Μόνο κατ’ όνομα η Επιτροπή Δημόσιας Υπηρεσίας προβαίνει στους διορισμούς των, κατά τα άλλα, επιλεγέντων από τη Βουλή ατόμων. Η εξουσία της Επιτροπής Δημόσιας Υπηρεσίας εκτείνεται σ’ όλο το πεδίο του διορισμού υποψηφίων στο δημόσιο -στο διάνοιγμα των θέσεων με την πρέπουσα γνωστοποίηση προς κάθε πολίτη της Κυπριακής Δημοκρατίας που κατέχει τα προσόντα, στην αξιολόγηση των

υποψηφιοτήτων, υπό το φως των αρχών της χρηστής διοίκησης και στην άσκηση αποφασιστικής αρμοδιότητας ως προς το ποιος είναι άξιος να τύχει διορισμού.

Με τον υπό εξέταση νόμο, υφαρπάζεται η εξουσία της Επιτροπής Δημόσιας Υπηρεσίας από τη Βουλή των Αντιπροσώπων, η οποία ασκεί και την ουσιαστική αρμοδιότητα ως προς το ποιος θα διοριστεί. Τέλος, υπεισέρχεται η πολιτική εξουσία στη στελέχωση της δημόσιας υπηρεσίας, κατ' αντίθεση προς το Σύνταγμα. Ο νόμος κρίνεται αντισυνταγματικός στην ολότητά του.”.

2.7.3. Στην παρούσα περίπτωση, όχι μόνο δεν ορίζονται κανόνες δικαίου γενικής και αφηρημένης φύσης, αλλά ουσιαστικά καταργείται μία διαδικασία αδειοδότησης που εξυπηρετούσε συγκεκριμένο σκοπό, κατά τρόπο τέτοιο, ώστε η Βουλή των Αντιπροσώπων να είναι αυτή που αποφασίζει ότι *σε όλες τις ιδιοκτησίες θα τοποθετούνται συστήματα φωτοβολταϊκών*, ανεξαρτήτως των δεδομένων τους, της αξιολόγησης των τεχνικών τους χαρακτηριστικών τους και του ότι υπάρχει σαφής πρόθεση της Διοίκησης να προχωρήσει άμεσα σε πρόταση απλοποίησης της διαδικασίας αδειοδότησης της εγκατάστασης φωτοβολταϊκών, ώστε να επιτευχθεί και ο στόχος που το νομοθετικό σώμα υποδεικνύει περί *“...ενίσχυσης της προώθησης των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας προς όφελος των καταναλωτών.”*.

2.7.4. Η προσέγγιση αυτή, πέραν του ότι δεν αιτιολογείται ειδικά και συγκεκριμένα, ανατρέπεται την όλη προσέγγιση του ίδιου του νομοθέτη αναφορικά με το σύστημα αδειοδότησης προσαρτημάτων οικοδομών. Είναι χαρακτηριστικό ότι ως σκοπός της πρότασης νόμου αυτοπροσδιορίζεται *“...η τροποποίηση του περί Ρυθμίσεως Οδών και Οικοδομών Νόμου, ώστε τα φωτοβολταϊκά σύστημα που εγκαθίστανται επί του κελύφους οικοδομής να μη θεωρούνται, για τους σκοπούς του εν λόγω νόμου, προσαρτήματα σε οικοδομή και για την εγκατάστασή τους να μην απαιτείται προηγουμένως έκδοση άδειας οικοδομής από την αρμόδια αρχή...”*. Συνάγεται επομένως ότι κομβικό σημείο της πρότασης νόμου είναι η αφαίρεση της διαδικασίας υποβολής αίτησης στην αρμόδια αρχή

και, συνεπώς, η αφαίρεση της ανάλογης εξουσίας της διοίκησης να αποφασίζει επί της έγκρισης τέτοιων αιτημάτων και δευτερευόντως η εξάλειψη της γραφειοκρατίας και η ενίσχυση της προώθησης των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας.

2.7.5. Χαρακτηριστικά επισύρεται η προσοχή και στη Γνωμάτευση του Ανώτατου Δικαστηρίου στην Υπόθεση Πρόεδρος της Δημοκρατίας ν. Βουλής των Αντιπροσώπων (Αρ. 3) (2011) 3 Α.Α.Δ. 777, με την οποία διασαφηνίζεται ότι η Βουλή των Αντιπροσώπων έχει τη συνταγματική αρμοδιότητα να καθορίζει κανόνες δικαίου και όχι να επεμβαίνει στην άσκηση των διοικητικών καθηκόντων της εκτελεστικής εξουσίας, επισημαίνοντας τα ακόλουθα:

“Η απόφαση ευρίσκεται σε αντίθεση με τις διατάξεις του Συντάγματος που περιορίζουν την αρμοδιότητα της Βουλής των Αντιπροσώπων **για τη θεσμοθέτηση κανόνων δικαίου στην άσκηση της Νομοθετικής λειτουργίας** -Άρθρο 61- και αποκλείουν επέμβαση στον τομέα της Εκτελεστικής λειτουργίας που κατανέμεται από το Σύνταγμα στα όργανα ή τις αρχές της Εκτελεστικής Εξουσίας και, κατά κύριο λόγο, στο Υπουργικό Συμβούλιο -Άρθρο 54- και παραβιάζει την αρχή της διάκρισης των Εξουσιών.

Οι λόγοι για τους οποίους αγόμεθα σ’ αυτή την κατάληξη είναι συνοπτικά οι εξής:

(Α) Η έκδοση και η αναίρεση (ανάκληση) διοικητικών αποφάσεων αποτελεί πτυχή της Εκτελεστικής λειτουργίας και μπορεί να προέλθει μόνο από πρόσωπο, αρχή ή όργανο της Εκτελεστικής Εξουσίας. **Η αρχή της διάκρισης των Εξουσιών απαγορεύει και αποκλείει την άσκηση ή την ανάληψη εξουσίας έξω από τη σφαίρα των αρμοδιοτήτων της κάθε μιας από τις τρεις Εξουσίες της Πολιτείας.** Οποιαδήποτε άμεση ή έμμεση άσκηση αρμοδιότητας έξω από το καθορισμένο πεδίο των λειτουργιών της κάθε Εξουσίας, αντίκειται στην αρχή της διάκρισης των Εξουσιών και προσκρούει στις διατάξεις του Συντάγματος που κατανέμουν την κρατική εξουσία στους αντίστοιχους φορείς της. Στην Πρόεδρος της Δημοκρατίας ν Βουλής των Αντιπροσώπων (1992) 3 Α.Α.Δ. 458 κηρύχθηκε αντισυνταγματικός ο περί Δημοσίας Εκπαιδευτικής Υπηρεσίας

Νόμος, ο οποίος είχε ως αντικείμενο, μέσω νομοθετικών ρυθμίσεων, την παράταση της θητείας των μελών της Επιτροπής Εκπαιδευτικής Υπηρεσίας. Όπως υποδεικνύεται στην απόφαση του Ανώτατου Δικαστηρίου, η χρονική διάρκεια της θητείας των μελών της Επιτροπής ρυθμίζεται από τη νομοθεσία- όχι όμως ο διορισμός ή η παράταση της θητείας των μελών της Επιτροπής που αποτελεί διοικητική ενέργεια και επομένως πτυχή της Εκτελεστικής λειτουργίας. Στην απόφαση της Ολομέλειας του Ανωτάτου Δικαστηρίου, στη **Μιχαήλ Θεοδοσίου Λτδ ν Δήμου Λεμεσού (1993) 3 Α.Α.Δ. 25**, επισημαίνεται ότι "... αποκλείεται η επέμβαση της Νομοθετικής Εξουσίας, κάτω από οποιοδήποτε μανδύα, στην εκπλήρωση του διοικητικού έργου." Το Δικαστήριο έκρινε, στην υπόθεση εκείνη, ότι εφόσον η έκδοση και η ανάκληση ή ακύρωση διατάγματος απαλλοτρίωσης γης συνιστούν πτυχή της διοικητικής λειτουργίας, η κατάργηση με νόμο διαταγμάτων απαλλοτρίωσης συνιστούσε επέμβαση στον τομέα της Εκτελεστικής Εξουσίας κατ' αντίθεση προς την αρχή της διάκρισης των Εξουσιών και, επομένως, κρίθηκε αντισυνταγματική.

(B) Με την απόφαση σκοπείται, όπως προκύπτει από το αίτημα για την έκδοσή της και όπως υπέβαλε ο δικηγόρος της Βουλής, η θεσμοθέτηση υποχρέωσης για την ανάληψη διοικητικής δράσης προκαθορισμένου περιεχομένου, δηλαδή η αναίρεση διοικητικής απόφασης. Η αρχή της διάκρισης των Εξουσιών επιβάλλει το διαχωρισμό και καθιερώνει την αυτονομία της κάθε Εξουσίας στον τομέα της. **Καμιά από τις δύο Εξουσίες, η Νομοθετική και η Εκτελεστική, δεν είναι θεσμικά υπόλογη στην άλλη για την εκτέλεση του έργου της.** Κάθε μια από τις δύο Εξουσίες είναι υπόλογη στο λαό, στον οποίο ανήκει και ο λόγος για την ανάθεση της εντολής στη Βουλή για την άσκηση της Νομοθετικής Εξουσίας και στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας για τη διασφάλιση της άσκησης της Εκτελεστικής Εξουσίας.

Με την απόφαση της 13/5/1993, η Βουλή επιχειρεί να επιβάλει υποχρέωση στην Εκτελεστική Εξουσία **(α) για τη λήψη διοικητικής απόφασης και (β) για τον καθορισμό του περιεχομένου της. Η απόφαση ευρίσκεται έξω από το νομοθετικό**

πεδίο και παράλληλα συνιστά επέμβαση στο πεδίο της Εκτελεστικής Εξουσίας. Το αντικείμενο της Αναφοράς είναι απόφαση της Βουλής με την οποία επιδιώκεται η γένεση δικαιοκτικής υποχρέωσης με την έκδοσή της, βάσει του Άρθρου 52 του Συντάγματος. Δεν αμφισβητείται το δικαίωμα της Βουλής να κρίνει ή να επικρίνει το κυβερνητικό έργο, να παίρνει πολιτικές θέσεις ή να προβαίνει σε εισηγήσεις για την καλύτερη λειτουργία της Εκτελεστικής Εξουσίας. Αποφάσεις εκείνης της κατηγορίας, με τις οποίες δε σκοπείται η γένεση δικαιωμάτων και υποχρεώσεων με την έκδοσή τους, δεν υπόκεινται σε δικαστικό έλεγχο.”

2.7.6. Το ίδιο σκεπτικό επαναλαμβάνεται και στη Γνωμάτευση του Ανώτατου Δικαστηρίου στην Υπόθεση **Πρόεδρος Δημοκρατίας ν. Βουλής Αντ. (Αρ.3) (1994) 3 Α.Α.Δ. 93** στην οποία ο εκεί υπό αναφορά νόμος κρίθηκε ως αντισυνταγματικός επειδή: “1) Η έκδοση και η αναίρεση διοικητικών αποφάσεων εμπίπτει στην αρμοδιότητα της Εκτελεστικής λειτουργίας και μπορεί να προέλθει μόνο από πρόσωπο, αρχή ή όργανο της Εκτελεστικής Εξουσίας. Η αρχή της διάκρισης των Εξουσιών απαγορεύει και αποκλείει την άσκηση ή την ανάληψη εξουσίας εκτός του πλαισίου των αρμοδιοτήτων της κάθε μιας από τις τρεις Εξουσίες της Πολιτείας” και “2) Η επίδικη απόφαση στοχεύει στην αναίρεση διοικητικής απόφασης κατά παράβαση της αρχής της διάκρισης των Εξουσιών η οποία επιβάλλει τον διαχωρισμό και καθιερώνει την αυτονομία της κάθε Εξουσίας στον τομέα της. Η απόφαση της Βουλής ευρίσκεται έξω από το νομοθετικό πεδίο και παράλληλα συνιστά επέμβαση στο πεδίο της Εκτελεστικής Εξουσίας”. Εν προκειμένω, σκοπείται γενικά η αναίρεση και κατάργηση συγκεκριμένης διοικητικής διαδικασίας που οδηγεί στην έκδοση συγκεκριμένων διοικητικών πράξεων.

2.7.7. Καθίσταται σαφές ότι η ψηφισθείσα πρόταση νόμου δεν θέτει κριτήρια ούτε γενικούς και απρόσωπους κανόνες δικαίου, αλλά αντιθέτως, απαλείφει κριτήρια και κανόνες δικαίου που μέχρι στιγμής εφαρμόζονται κατά την εγκατάσταση φωτοβολταϊκών συστημάτων. Στο μέτρο επομένως, που η Βουλή των Αντιπροσώπων ασκεί εμμέσως

κρίση κατά πόσο συγκεκριμένο τεχνικής φύσης προσάρτημα σε οικοδομή επιβάλλεται να αποσυνδεθεί από την υποχρέωση ανάληψης ευθύνης από μελετητή και τήρησης τεχνικών και άλλων προδιαγραφών, περιλαμβανομένων και θεμάτων ασφάλειας, κρίνεται ότι εκφεύγει αυστηρώς ομιλούντες του πλαισίου της εντολής της. Αυτό συμβαίνει επειδή, κατά τεκμήριο η τεχνική κρίση κατέχεται από την εκτελεστική εξουσία και τα προς τούτο επανδρωμένα και δεόντως καταρτισμένα τμήματα και υπηρεσίες της, όπως άλλωστε υπαγορεύει το Σύνταγμα. Εννοείται ότι η Βουλή των Αντιπροσώπων έχει κάθε εξουσία να διαμορφώνει τους γενικούς και απρόσωπους κανόνες και τα κριτήρια και επί τεχνικών θεμάτων, όμως το κατά πόσο μία τεχνική κατασκευή θα μπορούσε να ανήκει στην κατηγορία των κατασκευών που θέτουν ζητήματα ασφάλειας ή όχι επιβάλλεται να στοιχειοθετείται και να αιτιολογείται πρωτίστως από τη διοίκηση, λόγω της κατά τεκμήριο τεχνογνωσίας.

2.7.8. Η θέση αυτή επικυρώνεται, τηρουμένων των αναλογιών, και με αναφορά σε σχετική νομολογία της Ολομέλειας του Ανώτατου Δικαστηρίου. Ενδεικτική αναφορά μπορεί να γίνει στις **Αναθεωρητικές Εφέσεις Αρ. 103/2011 κ.ά. D.K. v. Υπουργού Εσωτερικών** ημερομηνίας 30.5.2017, όπου το Ανώτατο Δικαστήριο τοποθετήθηκε ως εξής:

“Στην Υπόθεση **ΑΤΗΚ v. Δήμου Αγλαντζιάς (2006) 2 Α.Α.Δ. 291**, στην οποία παραπέμπουν οι εφεσίβλητοι, τονίστηκε πως το ‘κατά πόσο η κατασκευή θεωρείται «οικοδομή» ή όχι είναι θέμα πραγματικό (**Tsiolis v. The District Officer Nicosia (1982) 2 C.L.R. 11**)’.

Ειδικότερα, λέχθηκαν τα ακόλουθα:

‘Λαμβάνονται υπ’ όψιν όλα τα συναφή γεγονότα, όπως επί παραδείγματι, το σχήμα και το μέγεθος της κατασκευής, τα υλικά που χρησιμοποιήθηκαν, ο τρόπος κατασκευής της οικοδομής, κατά πόσο είναι προσαρτημένη στη λοιπή οικοδομή, η σχέση της κατασκευής με τα υπόλοιπα κατασκευάσματα και τον τρόπο με τον οποίο θα γίνει χρήση

της οικοδομής. Κανένας από τους πιο πάνω παράγοντες δεν είναι καθοριστικός, αλλά όλα μαζί βοηθούν στην απάντηση του τιθέμενου ερωτήματος (βλέπε **South Wales Aluminium Co. Ltd. v. Assessment Committee for the Neath Assessment Area [1943] 2 All E.R. 587**).

Ακόμα και η τοποθέτηση πασσάλου παράλληλα προς υφιστάμενο τοίχο και η τοποθέτηση στέγης κρίθηκε ότι αποτελεί κατασκευή η οποία περικλείει και οριοθετεί χώρο (**Κυπριανού v. Δήμου Στροβόλου (1992) 2 Α.Α.Δ. 344, 347**).

Στην παρούσα υπόθεση οι εφεσεύοντες κατασκεύασαν μεταλλικές βάσεις τις οποίες στερέωσαν στην ταράτσα με βίδες. Επί των βάσεων στερέωσαν το προκατασκευασμένο δωμάτιο εντός του οποίου τοποθέτησαν τον εξοπλισμό. Το δωμάτιο περικλείει και οριοθετεί χώρο και ασφαλώς βρίσκεται εντός της έννοιας του άρθρου 2. Το γεγονός ότι μπορούσε εύκολα ή δύσκολα να αποσπαστεί δεν συνιστά ουσιώδες στοιχείο. Σημασία δεν έχει επίσης ούτε και η πρόθεση ή μη των εφεσειόντων να διατηρήσουν το συγκεκριμένο δωμάτιο μόνιμα ή για κάποιο χρονικό διάστημα μόνο'.

Βεβαίως, στην **Tsiolis v. The District Officer Nicosia (1982)2 C.L.R. 11** λέχθηκε πως:

‘«*The question that poses is a question of Law, the meaning of the word “building” as defined in s. 2. Then a question of fact must be resolved whether any particular construction is within it or not. That is a question of fact although in certain cases it may be one of mixed law and fact. (South Wales Aluminium Co. Ltd. v. Assessment Committee for the Neath Assessment Area, [1943] 2 All E.R. 587)*».

Σε ελεύθερη μετάφραση:

«Το ερώτημα που τίθεται είναι νομικό, αυτό της έννοιας της λέξης “οικοδομή” όπως ορίζεται στο άρθρο 2. Τότε, ένα πραγματικό ζήτημα πρέπει να επιλυθεί, του κατά πόσο μία συγκεκριμένη οικοδομή εμπίπτει σε αυτή την έννοια ή όχι. Αυτό αποτελεί πραγματικό

ζήτημα, παρά το ότι σε μερικές περιπτώσεις μπορεί να είναι μεικτό νομικό και πραγματικό ζήτημα.».

Υπό το φως των πιο πάνω, θεωρούμε ότι το κατά πόσον οι ανεμογεννήτριες εμπίπτουν στην έννοια του όρου ‘οικοδομή’ ή όχι είναι θέμα πραγματικό.

[...]

Η απόφαση ως προς το τι αποτελεί ‘οικοδομή’, όπως ορθά υποδεικνύει η εφεσείουσα, ανήκει στη διοίκηση με την οποία, ως πράξη προπαρασκευαστική της τελικής, δηλαδή της επιβολής τελών, αν ο ενδιαφερόμενος διαφωνεί δύναται να προσφύγει στο δικαστήριο. Συνεπώς, δεν υπήρχε κώλυμα στην εξαίρεση των ανεμογεννητριών και των ανεμομέτρων από τα δικαιώματα άδειας οικοδομής.³”.

2.7.9. Με άλλα λόγια, διαφαίνεται ότι οι προτεινόμενες διατάξεις στοχεύουν στην κατάργηση μίας διοικητικής διαδικασίας, αγνοώντας τις επιπτώσεις στη δημόσια ασφάλεια, στην αρχή της νομιμότητας και στην τάξη που επιβάλλεται να επιδιώκεται σε ένα κράτος δικαίου, αφού μία συγκεκριμένη μερίδα ιδιοκτητών, χωρίς κανένα κριτήριο ή αξιολόγηση θα επωφεληθούν αδιακρίτως μίας γενικής “ανομίας”, σε αντίθεση ενδεχομένως με άλλους όρους λ.χ. που καθόρισε η διοίκηση όταν εξέδωσε τις αρχικές άδειες οικοδομής και ανεξαρτήτως του εάν η εγκατάσταση φωτοβολταϊκών συστημάτων είναι επιθυμητή από τους άλλους συνιδιοκτήτες ή συμβατή με άλλες παραλείψεις τους, ή εάν είναι αιτιολογημένη στη βάση των πραγματικών δεδομένων της κάθε οικοδομής, λαμβανομένων υπόψη των ειδικών χαρακτηριστικών κάθε οικοδομής και της υποχρέωσης προστασίας της δημόσιας ασφάλειας. Συμπεραίνεται επομένως, ότι η αρμοδιότητα αυτή δεν μπορεί για όλους τους πιο πάνω λόγους να ασκηθεί από τη Βουλή των Αντιπροσώπων και επεξηγείται ο λόγος που εν τη σοφία του ο συντακτικός νομοθέτης θεμελίωσε το Κράτος Δικαίου στο Κυπριακό Σύνταγμα στην βάση της δημοκρατικής αρχής της διάκρισης των συνταγματικών εξουσιών/λειτουργιών.

³ Επισημαίνεται ότι επί του σημείου αυτού σύμφωνη ήταν η γνώμη και της απόφασης μειοψηφίας του Ανωτάτου Δικαστηρίου.

2.7.10. Εν κατακλείδι υπογραμμίζεται ότι η ρύθμιση που επιδιώκεται με την πρόταση νόμου από μέρους της Βουλής των Αντιπροσώπων κρίνεται ότι συνιστά μη θεμιτή επέμβαση στο πεδίο δράσης της εκτελεστικής εξουσίας και, ως εκ τούτου, συνιστά παραβίαση της Αρχής της Διάκρισης των Εξουσιών. Στην παρούσα περίπτωση, υφαρπάζεται η αρμοδιότητα της διοίκησης να αποφασίζει εγκρίνοντας ή απορρίπτοντας αιτήματα με σκοπό την ασφαλή και νόμιμη τοποθέτηση φωτοβολταϊκών συστημάτων, ενώ η Βουλή των Αντιπροσώπων τοιουτοτρόπως επεμβαίνει στη διαχείριση κλασσικών διοικητικών πράξεων επεμβαίνοντας στον χειρισμό τους, χωρίς να θέτει γενικό και αφηρημένο κανόνα δικαίου, αλλά υποκαθιστώντας τη διοίκηση λαμβάνοντας η ίδια την απόφαση για κατάργηση της διαδικασίας έγκρισης ή αδειοδότησης και/ή διοικητικής ρύθμισης του θέματος. Το νομοθετικό σώμα έχει εξουσία να καθορίζει κριτήρια για τον τρόπο λήψης των αποφάσεων της διοίκησης, δεν μπορεί όμως να λαμβάνει η ίδια διοικητικές αποφάσεις και να υποκαθιστά διοικητικές διαδικασίες, για λογαριασμό της εκτελεστικής εξουσίας.

2.8. Πέραν των όσων έχουν ήδη αναφερθεί, οι συγκεκριμένες διατάξεις κρίνονται ως νομοτεχνικά δυσλειτουργικές, καθότι με βεβαιότητα αναμένεται να προκαλέσουν σύγχυση, ως προς τον τρόπο εφαρμογής τους. Άλλωστε, τονίζεται, ότι η ισχύς των αδειών οικοδομής συνδέεται άμεσα και κατά τρόπο καίριο με τις πολεοδομικές άδειες που εκδίδονται σε προγενέστερο στάδιο βάσει του *περί Πολεοδομίας και Χωροταξίας Νόμου (Ν.90/1972)* για κάθε ανάπτυξη, με αποτέλεσμα να επηρεάζεται το όλο εφαρμοστικό πλαίσιο που διέπει την αδειοδότηση αναπτύξεων. Και για τους λόγους αυτούς, η υπό αναφορά πρόταση νόμου δεν θα μπορούσε να αξιολογηθεί ως λειτουργική από νομοτεχνικής άποψης.

2.8.2. Επίσης σημαντικά προβλήματα εντοπίζονται σε διοικητικό και πρακτικό επίπεδο. Υπό το πρίσμα των πιο πάνω νομικών διαπιστώσεων εγείρονται κατ' επέκταση και ουσιαστικά λειτουργικά ζητήματα εφαρμογής του τροποποιητικού νόμου που

άπτονται θεμάτων “νομιμοποίησης” μη αποδεκτών υπό κανονικές συνθήκες, τόσο για λόγους ασφάλειας όσο και νομικούς, εγκαταστάσεων συστημάτων φωτοβολταϊκών.

2.8.3. Πρόσθετα δε, υπάρχει και μία άλλη σημαντική πτυχή που θα πρέπει να αναδειχθεί. Εξ αντικειμένου, η απάλειψη της διαδικασίας έγκρισης και/ή αδειοδότησης δυνάμει νόμου και όχι στο πλαίσιο εκτελεστικής διοικητικής διαδικασίας θα στερήσει από τους επηρεαζόμενους πολίτες το δικαίωμα να αμφισβητούν τις αποφάσεις αυτές -είτε εγκρίνονται ή ακόμα και όταν απορρίπτονται τα σχετικά αιτήματα- δικαστικά ενώπιον του Διοικητικού Δικαστηρίου, δεδομένου ότι οι νομοθετικές διατάξεις δεν υπόκεινται φυσικά στον ακυρωτικό έλεγχο του Διοικητικού ή του Ανώτατου Δικαστηρίου. Αντιθέτως, στις περιπτώσεις που η διοίκηση εκλαμβάνει ως δοθείσα την αποδοχή -ή μη- αιτήματος για τοποθέτηση φωτοβολταϊκών συστημάτων σε οικοδομή, κάθε επηρεαζόμενος που θεμελιώνει έννομο συμφέρον έχει την δυνατότητα να διεκδικήσει ενώπιον της δικαιοσύνης τα δικαιώματά του. Στην περίπτωση που η ψηφισθείσα πρόταση νόμου δημοσιευθεί, το δικαίωμα αυτό των πολιτών για πρόσβαση στη δικαιοσύνη, με βάση το Άρθρο 146 του Συντάγματος, θα εκλείψει.

2.8.4. Υπό το φως των πιο πάνω, κρίνεται ότι οι ως άνω διατάξεις διαταράσσουν θεμελιωδώς την νομική, τη νομοτεχνική, αλλά και τη διοικητική δομή που καθορίζει ο βασικός Νόμος, με την εισαγωγή αντικρουόμενων και αντιφατικών διατάξεων κατά τρόπο που όχι μόνο δεν θα εξυπηρετούνται οι ίδιοι οι σκοποί του βασικού Νόμου -ή ακόμα και οι στοχεύσεις αυτής της ίδιας της Αιτιολογικής Έκθεσης που συνοδεύει τις ψηφισθείσες διατάξεις, αλλά τουναντίον, επιτείνουν την ασάφεια και την ανασφάλεια δικαίου, ενώ, κυρίως, ερείδονται σε αντισυνταγματικό υπόβαθρο.

3. Στη βάση όλων όσων έχουν λεχθεί πιο πάνω, τα οποία αναδεικνύουν σε πρακτικό επίπεδο τους κινδύνους εισαγωγής διατάξεων που στην ουσία τους θα επιτρέπουν την κατ' ουσία άνιση μεταχείριση των συνιδιοκτητών ακίνητης ιδιοκτησίας, εγείρονται εύλογοι προβληματισμοί για τη συνταγματικότητα των προτεινόμενων

διατάξεων στη βάση της μη τήρησης της αρχής της ίσης μεταχείρισης, από μέρους του νομοθέτη.

3.1. Ειδικότερα, δεν επεξηγείται *επαρκώς* γιατί οι συνιδιοκτήτες που προχωρούν κατά σύμπτωση πρώτοι στην τοποθέτηση φωτοβολταϊκών συστημάτων ενδείκνυται να απολαμβάνουν το προνομιακό καθεστώς της δυνατότητας να αγνοήσουν τα ιδιοκτησιακά δικαιωμάτων των άλλων συνιδιοκτητών της ίδιας οικοδομής ή την τήρηση στοιχειωδών κανόνων ασφαλείας στο ακίνητό τους και ποιος υπέρτερος σκοπός εξυπηρετείται με αυτήν την ειδική, προνομιακή μεταχείριση που διαφυλάσσεται μόνο για την κατηγορία αυτή. Δεν γίνεται κατανοητό πώς η νέα εξαίρεση που εισάγεται με τις αναπεμπόμενες διατάξεις μπορεί να ανταποκριθεί στα κριτήρια και στον βαθμό αναγκαιότητας περιορισμών που έθεσε το Σύνταγμα, στο Άρθρο 23 αυτού, ή στη βάση της αρχής της ισότητας ή στο πλαίσιο της Αρχής της Διάκρισης των Εξουσιών, επί τη βάσει ότι και μόνο στο βαθμό που αυτό είναι αντικειμενικά απόλυτα απαραίτητο και δικαιολογημένο.

3.2. Υπογραμμίζεται ότι η Διοίκηση έχει ήδη μεριμνήσει έτσι ώστε, αναφορικά με την έγκριση και/ή αδειοδότηση της εγκατάστασης φωτοβολταϊκών συστημάτων να εκλαμβάνεται στις πλείστες των περιπτώσεων ως άμεσα -υπό τις περιστάσεις-, χορηγηθείσα η έγκριση της αρμόδιας οικοδομικής αρχής, διασφαλίζοντας ταυτόχρονα την ανάληψη ευθύνης από εγκεκριμένο μελετητή και την διευθέτηση των θεμάτων που άπτονται της συνιδιοκτησίας.

3.3. Επιπλέον, το Υπουργείο Εσωτερικών δρομολογεί την περαιτέρω απλοποίηση της διαδικασίας έγκρισης και/ή αδειοδότησης εγκατάστασης φωτοβολταϊκών συστημάτων σε οικιστικές αναπτύξεις, που αποτελεί την πλειονότητα των περιπτώσεων, μέσω της ηλεκτρονικής κοινοποίησης και/ή ενημέρωσης της αρμόδιας αρχής, έτσι ώστε να προωθηθεί ακόμη περισσότερο ο σκοπός που εξαγγέλλεται στην Αιτιολογική Έκθεση που συνοδεύει την ψηφισθείσα υπό συζήτηση πρόταση νόμου.

Με βάση τα προαναφερόμενα, ο αναπεμπόμενος Νόμος κρίνεται ότι δεν διαφαίνεται να συνάδει με τη θεσμική προστασία που το Άρθρο 23 του Συντάγματος διαφυλάττει υπέρ της προστασίας του ατομικού δικαιώματος στην ιδιοκτησία, με τη συνταγματική αρχή της ισότητας, λόγω της μη επαρκούς θεμελίωσης της προτεινόμενης εξαίρεσης, και επίσης με την αρχή της Διάκρισης των Εξουσιών, ενώ είναι πρόσθετα δυσλειτουργικός, αφού η εφαρμογή των διατάξεών του όπως διαμορφώθηκαν καθίσταται αναποτελεσματική.».

Οι εκπρόσωποι του Υπουργείου Εσωτερικών και της Νομικής Υπηρεσίας της Δημοκρατίας, κατά τη συζήτηση του αναπεμφθέντος νόμου από την επιτροπή, αναφέρθηκαν στους λόγους για τους οποίους κρίθηκε σκόπιμη η αναπομπή του νόμου, στη βάση της πιο πάνω επιστολής του Προέδρου της Δημοκρατίας. Ειδικότερα, επισήμαναν ότι ο εν λόγω νόμος διαφαίνεται ότι δεν συνάδει με τις διατάξεις του άρθρου 23 του Συντάγματος για την προστασία του δικαιώματος της ιδιοκτησίας και παραβιάζει τη συνταγματική αρχή της ισότητας και/ή της ίσης μεταχείρισης λόγω μη επαρκούς θεμελίωσης της προτεινόμενης εξαίρεσης, καθώς και την αρχή της διάκρισης των εξουσιών.

Περαιτέρω, οι εκπρόσωποι του Υπουργείου Εσωτερικών, του Τμήματος Κτηματολογίου και Χωρομετρίας και του Τμήματος Πολεοδομίας και Οικήσεως ενημέρωσαν την επιτροπή για τις πρόνοιες νέου διατάγματος το οποίο πρόκειται να εκδοθεί από τον Υπουργό Εσωτερικών, σύμφωνα με το οποίο απλοποιείται η διαδικασία αδειοδότησης της εγκατάστασης φωτοβολταϊκών συστημάτων, διασφαλίζοντας παράλληλα την ανάληψη ευθύνης από εγκεκριμένο μελετητή και τα δικαιώματα των συνιδιοκτητών της οικοδομής. Ειδικότερα, για φωτοβολταϊκά συστήματα ισχύος μέχρι 20kW, το εν λόγω διάταγμα θα προβλέπει την υποχρέωση απλής κοινοποίησης της δήλωσης εξαίρεσης από την έκδοση άδειας οικοδομής με ηλεκτρονική υποβολή της στην αρμόδια αρχή.

Στο πλαίσιο της συζήτησης ενώπιον της επιτροπής, μέλη της υπέβαλαν αριθμό ερωτημάτων σχετικά με τους λόγους της αναπομπής, τα οποία αφορούν κυρίως την παραβίαση των ιδιοκτησιακών δικαιωμάτων των συνιδιοκτητών της ίδιας οικοδομής, καθώς και της αρχής της ίσης μεταχείρισης.

Η Κοινοβουλευτική Επιτροπή Ενέργειας, Εμπορίου, Βιομηχανίας και Τουρισμού, επανεξετάζοντας τον αναπεμφθέντα νόμο, αποφάσισε, στη βάση των λόγων αναπομπής αυτού από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, να επιφέρει σε αυτόν ορισμένες τροποποιήσεις, ώστε να επιτευχθούν τα ακόλουθα:

1. Η εξαίρεση από την υποχρέωση έκδοσης άδειας οικοδομής για σκοπούς εγκατάστασης φωτοβολταϊκών συστημάτων επί του κελύφους υφιστάμενων οικοδομών να ισχύει μόνο για οικοδομές οι οποίες ανήκουν σε έναν μόνο ιδιοκτήτη.
2. Για την εγκατάσταση φωτοβολταϊκών συστημάτων επί του κελύφους υφιστάμενων οικοδομών οι οποίες ανήκουν σε πέραν του ενός ιδιοκτήτες να εφαρμόζονται οι διατάξεις του άρθρου 38(2)(β) του περί Προώθησης και Ενθάρρυνσης της Χρήσης των Ανανεώσιμων Πηγών Ενέργειας Νόμου. Ειδικότερα, σύμφωνα με τις εν λόγω διατάξεις, «στις περιπτώσεις κτιρίων ή/και πολυκατοικιών, η εγκατάσταση που παράγει ηλεκτρική ενέργεια από ανανεώσιμες πηγές για αυτοκατανάλωση σε κοινόχρηστο χώρο, για τις ανάγκες του κτιρίου ή/και των μονάδων, δύναται να υλοποιηθεί με εξασφάλιση της συγκατάθεσης των ιδιοκτητών στους οποίους ανήκει το εβδομήντα πέντε τοις εκατό (75%) της ιδιοκτησίας, νοουμένου ότι η εν λόγω εγκατάσταση δεν θα επηρεάζει την άνετη κάρπωση των υπόλοιπων ιδιοκτητών».

Υπό το φως των πιο πάνω, η Κοινοβουλευτική Επιτροπή Ενέργειας, Εμπορίου, Βιομηχανίας και Τουρισμού υποβάλλει την παρούσα έκθεσή της στην ολομέλεια της Βουλής, εμμένοντας στην έκδοση του αναπεμφθέντος νόμου από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας διά δημοσιεύσεώς του στην Επίσημη Εφημερίδα της Δημοκρατίας όπως αυτός έχει διαμορφωθεί.

27 Ιουνίου 2023

Αρ. Φακ. 23.02.064.019-2023

ΧΑ/ΧΧ/ΝΚ