

17 Δεκεμβρίου, 1988

[ΝΙΚΗΤΑΣ, Δ.]

ΑΝΑΦΟΡΙΚΑ ΜΕ ΤΟ ΑΡΘΡΟ 146 ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ

1. ΕΤΑΙΡΕΙΑ ΛΕΩΦΟΡΕΙΩΝ ΤΑΜΑΣΟΣ,
2. ΙΩΑΝΝΗΣ ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΥ,
3. ΚΟΙΝΟΠΡΑΞΙΑ ΛΕΩΦΟΡΕΙΟΥΧΩΝ ΕΡΓΑΤΩΝ,
4. ΕΤΑΙΡΕΙΑ ΛΕΩΦΟΡΕΙΩΝ ΜΙΤΣΕΡΟ- ΑΓΡΟΚΗΠΙΑ ΛΤΔ.,

Αιτητές,

v.

ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ ΤΗΣ ΚΥΠΡΟΥ ΜΕΣΩ ΤΗΣ
ΑΡΧΗΣ ΑΔΕΙΩΝ ΚΑΙ/Η ΤΟΥ ΥΠΟΥΡΓΟΥ
ΣΥΓΚΟΙΝΩΝΙΩΝ ΚΑΙ ΕΡΓΩΝ,

Καθ' ων η αίτηση.

(Αρ. Υποθέσεως 137/85).

5 Αιτολογία διοικητικής πράξεως—Μπορεί να προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλλου—Στοιχεία, που δεν ήσαν σε γνώση του διοικητικού οργάνου—Δεν είναι επιτρεπτή η εκ των υστέρων διερεύνηση τους—Στοιχεία μεταγενέστερα της πράξεως—Δεν αναπληρώνουν ελλείπουσα αιτολογία.

Τροχαία μεταφορά—Ο Περί Τροχαίας Μεταφοράς Νόμος, 1982 (Νόμος 9/82)—Ιεραρχική προσφυγή—Εξουσίες και καθήκοντα Υπουργού Συγκοινωνιών και Έργων.

10 Δέουσα έρευνα—Τροχαία μεταφορά—Ιεραρχική προσφυγή ενάντιον απόφασης αρχής αδειών—Ο Περί Τροχαίας Μεταφοράς Νόμος, 1982 (Νόμος 9/82)—Παράλειψη διερεύνησης ισχυρισμών ενδιαφερομένου προσώπου από τον Υπουργό, αλλά αποδοχή των σαν πραγματικών γεγονότων—Ακύρωση αποφάσεως για έλλειψη έρευνας.

15 Τροχαία μεταφορά—Ο Περί Τροχαίας Μεταφοράς Νόμος, 1982 (Νόμος 9/1982), άρθρο 5(4)—Τροποποίηση όρων αδείας κατά τρόπο δυσμενή για αδειούχο—Προϊποθέσεις—Κακή χρήση διακριτικής εξουσίας.

Στην υπόθεση αυτή η Αρχή Αδειών τροποποίησε τους όρους αδείας των αιτητών για μεταφορά επιβατών με κόμιστρο, κατά τρόπο δυσμενή γι' αυτούς. Με την επίδικη απόφαση ο Υπουργός Συγκοινωνιών και Έργων απόρριψε την ιεραρχική προσφυγή των αιτητών εναντίον της πιο πάνω αποφάσεως της Αρχής Αδειών. Το Δικαστήριο ακύρωσε την απόφαση του Υπουργού λόγω ελλείψεως αιτιολογίας, παρέλειψης διεξαγωγής έρευνας και κακής χρήσης της διακριτικής εξουσίας, που του δίδει το άρθρο 5(4) του Νόμου 9/82. Οι νομικές αρχές, που αναλύονται στην απόφαση, προκύπτουν από τις πιο πάνω εισαγωγικές σημειώσεις.

5

10

*Ακύρωση επίδικης απόφασης. £40.—
έξοδα σε βάρος Δημοκρατίας.*

Αναφερόμενες αποφάσεις:

Π.ΕΟ. v. Συμβουλίου Λογοκρισίας Κινηματογραφικών Ταινιών (1965) 3 Α.Α.Δ. 27.

15

Χ" Σάββα v. Δημοκρατίας (1972) 3 Α.Α.Δ. 174.

Πετρίδης v. Δημοκρατίας (1983) 3 Α.Α.Δ. 216.

Μαραγκού v. Δημοκρατίας (1983) 3 Α.Α.Δ. 682.

Τσουλούφτας v. Δημοκρατίας (1983) 3 Α.Α.Δ. 43.

Προσφυγή.

20

Προσφυγή εναντίον της απόφασης του Υπουργού Συγκοινωνιών και Έργων με την οποία απέρριψε τις ιεραρχικές προσφυγές των αιτητών εναντίον της απόφασης της Αρχής Αδειών με την οποία η Αρχή Αδειών τροποποίησε δυσμενώς για τους αιτητές συγκεκριμένο όρο των αδειών οδικής χρήσης των λεωφορείων τους.

25

Α. Κ. Γεωργίου, για τους αιτητές.

Γ. Ερωτοκρίτου (κα), Ανωτέρα Δικηγόρος της

Δημοκρατίας, για τους καθ' ων η αίτηση.

A. Παναγιώτου, για το ενδιαφερόμενο μέρος.

Cur. adv. vult.

5 ΝΙΚΗΤΑΣ Δ. ανέγνωσε την ακόλουθη απόφαση. Η
προσφυγή αυτή στρέφεται εναντίον απόφασης του Υπουργού
Συγκοινωνιών και Έργων ημερομηνίας 14.11.84 με την
οποία απέρριψε τις ιεραρχικές προσφυγές των αιτητών από
απόφαση της Αρχής Αδειών. Με την απόφαση, που είχε
ληφθεί στις 21.10.82 και κοινοποιήθηκε στις 22.1.83, η Αρχή
10 τροποποίησε δυσμενώς για τους αιτητές συγκεκριμένο όρο
των αδειών οδικής χρήσης των λεωφορείων τους.

Είναι απαραίτητο να εκθέσω εξ αρχής το ιστορικό όπως
βέβαια προκύπτει από το υλικό που έχει στην διάθεση του το
δικαστήριο. Με εξαίρεση τον αιτητή 2 οι άλλοι τρεις είναι
15 νομικά πρόσωπα με την μορφή συνεταιρισμού ή ιδιωτικής
μετοχικής εταιρείας περιορισμένης ευθύνης. Όλοι διαθέτουν
αδειούχα αγροτικά λεωφορεία που είχαν δικαίωμα να
μεταφέρουν επιβάτες με αφετηρία τα χωριά στα οποία
εδρεύουν και τέρμα τη Λευκωσία. Πρόκειται για τα χωριά
20 Πέρα Ορεινής, Ψημολόφου, Εργάτες, Μιτσερό και
Αγροκητιά. Πρέπει να ειπωθεί ότι κατά την εκτέλεση των
διαδρομών τους περνούν απαραίτητα από τα χωριά Δευτερά
και Ανάγνα.

Είναι αμοιβαία αποδεκτόν ότι υπήρχε πρόσθετος όρος
25 στις άδειες οδικής χρήσης των λεωφορείων αυτών που
απαγόρευε στους αιτητές να παίρνουν ή αφήνουν επιβάτες
κατά τη διέλευση τους από Δευτερά - Ανάγνα πριν τις 8.00
το πρωί. Έτσι τα τελευταία 20 χρόνια πριν ληφθεί η
απόφαση—αντικείμενο της προσφυγής—ήσαν ελεύθεροι να
30 εξυπηρετούν τις μεταφορικές ανάγκες Δευτεράς-Ανάγνας
μετά τις 8. Ωστόσο από τις 17.6.76 εκκρεμούσε αίτημα του
ενδιαφερόμενου μέρους, της Εταιρείας Λεωφορείων
Δευτεράς-Ανάγνας Χρυσοσπηλιώτισσα Λτδ. , για

τερματισμό της κατάστασης αυτής για να μπορέσει να επιβιώσει οικονομικά. Η σχετική επιστολή της, που συνυπογράφεται από αξιωματούχο της επαγγελματικής οργάνωσης αυτοκινητιστών ΠΕΕΑ κ. Τιμοθέου, υπάρχει στο διοικητικό φάκελλο που προσκομίστηκε σαν τεκμήριο (μπλού 5 1).

Στη συνεδρία της ημερομηνίας 21.10.82, αφού άκουσε τον εκπρόσωπο του ενδιαφερομένου μέρους (που θ' αποκαλώ στο έξης η τοπική εταιρεία), η Αρχή Αδειών αποφάσισε την τροποποίηση του σχετικού όρου σε τόπον ώστε ν' απαγορεύεται στα διερχόμενα από Δευτερά-Ανάγυα λεωφορεία των αιτητών ν' αποβιβάζουν ή επιβιβάζουν επιβάτες. Θα ήταν χρήσιμο να μεταφέρω εδώ αυτούσια την απόφαση από τα πρακτικά που τηρήθηκαν (μπλού 5 και 4).

"Η Αρχή Αδειών εν όψει των παραστάσεων και εισηγήσεων της ΠΕΕΑ αποφασίζει να εγκρίνει το αίτημα της εταιρείας Δευτεράς-Ανάγυας και παρακαλεί το Τμήμα Χερσαίων Μεταφορών να προβεί στις δέουσες ενέργειες βάσει του άρθρου 5 παρα. 4 του Νόμου 9/82."

Επιβάλλεται επίσης να παραθέσω την απόφαση του Υπουργού στις χωριστές ιεραρχικές προσφυγές που άι ησαν μεταγενέστερα οι αιτητές με βάση τη σχετική νομοθετική πρόνοια και που τελικά συνεκδικάστηκαν:

"Αφού έλαβα υπόψη όλα τα στοιχεία που τέθηκαν ενώπιον μου κατέληξα στο συμπέρασμα ότι η απόφαση της Αρχής Αδειών είναι σωστή και γι αυτό απορρίπτω τις πιο πάνω προσφυγές".

Οι διάφοροι νομικοί λόγοι στους οποίους ερείδεται η προσφυγή μπορεί να συμπτυχθούν ως εξής: Η προσβαλλόμενη απόφαση (1) δεν ήταν αιτιολογημένη (2) στηρίχθηκε σε ελλειπή στοιχεία και σε πλάνη που αφορά πραγματικά περιστατικά και (3) ήταν επακόλουθο κακής χρήσης της διακριτικής εξουσίας που ο νόμος δίνει στον

5 Υπουργό. Πρέπει να λεχθεί ότι στο προκείμενο ο περί Ρυθμίσεως της Τροχαίας Μεταφοράς Νόμος του 1982 με τη διάταξη του του άρθρου 5(4) επιτρέπει την μεταβολή των όρων αδείας μόνο σε περιπτώσεις που συντρέχει το στοιχείο της ευλόγου αιτίας που η διάταξη θέτει σαν προϋπόθεση κάθε τροποποίησης.

10 Οι δικηγόροι των διαδίκων, για τους σκόπους της απόφασης μου, υιοθέτησαν εξ ολοκλήρου τόσο τις γραπτές όσο και τις προφορικές τους αγορεύσεις, όπως αποστενογραφήθησαν, που έγιναν ενώπιον του τέως Προέδρου του Ανωτάτου Δικαστηρίου και που είχε επιληφθεί της υποθέσεως. Θα τις έχω κατά νουν στην ολότητα τους έστω και αν δεν μνημονεύονται ρητά επί μέρους εισηγήσεις ή επιχειρήματα.

15 Αναφορικά με την πρώτη εισήγηση ο σύννηγορος των αιτητών υπέβαλε ότι η απόφαση δεν περιέχει αιτιολογία. Είναι τόσο αόριστη που θα μπορούσε να προβληθεί σε κάθε παρόμοια περίπτωση. Επομένως, συμφώνα με τη νομολογία και αποσπάσματα από νομικό σύγγραμμα που επικαλέστηρε, 20 η διοικητική πράξη, όπως εκδηλώθηκε με την Υπουργική απόφαση, είναι ακυρωτέα. Πρέπει να λεχθεί στο σημείο αυτό ότι σύμφωνα με γενική αρχή του Διοικητικού Δικαίου η Διοίκηση έχει υποχρέωση να διατυπώνει με σαφήνεια τις αποφάσεις της γιατί διαφορετικά θα ήταν δυσχερής ή αδύνατη η ακυρωτική διαδικασία. *ΠΕΟ v. Συμβουλίου* 25 *Λογοκρισίας Κινηματογραφικών Ταινιών* (1965) 3 Α.Α.Δ 27 και *Χ" Σάββα v. Δημοκρατίας* (1972) 3 Α.Α.Δ 174. Ωστόσο η επάρκεια της αιτιολογίας δεν εξαρτιέται αποκλειστικά ούτε περιορίζεται από το σχετικό κείμενο. Η εγκυρότητα της 30 απόφασης, έστω και λακωνικής όπως συμβαίνει εδώ, δεν επηρεάζεται στην περίπτωση που η αιτιολόγηση της προκύπει από τα στοιχεία του φακέλλου. *Πετρίδης v. Δημοκρατίας* (1983) 3 Α.Α.Δ. 216 και *Μαραγκού v. Δημοκρατίας* (1983) 3 Α.Α.Δ. 682.

35 Το υπόβαρθρο του δευτέρου επιχειρήματος, που αφορά

στην πλάνη περί τα πράγματα, απετέλεσαν ορισμένοι ισχυρισμοί, ως, λ.χ. , η άρνηση της τοπικής εταιρείας να εξυπηρετεί τους προσφυγικούς συννοικισμούς της περιοχής ή η αδυναμία της για τακτικά δρομολόγια κ.λ.π., που προβλήθηκαν για να καταδειχθεί ότι το αρμόδιο όργανο πλανήθηκε στην απόφασή του. Παρατηρώ εδώ ότι το πλαίσιο και η βάση του δικαστικού ελέγχου είναι μόνο τα στοιχεία που εντοπίζονται στο σχετικό φάκελλο της Διοίκησης και οτιδήποτε άλλο δεν είναι δυνατό να τύχει αξιολόγησης κατά την δικαστική αναθεώρηση.

5

10

Περιορίζομαι λοιπόν στην εξέταση του περιεχομένου του φακέλλου. Και πρώτα η συνεδρία της 21.10.82 για την οποία τηρήθηκαν πρακτικά (μπλού 5 και 4). Η πρόταση του εκπρόσωπου της τοπικής εταιρείας ενώπιον της Αρχής Αδειών ήταν να αποδεχθεί την τροποποίηση, που τελικά εγκρίθηκε, για ν' αποφευχθεί νέα αύξηση των κομιστρων που ζήτησε η εταιρεία από το καλοκαίρι του ίδιου χρόνου. Σύμφωνα με τους ισχυρισμούς του η τυχόν αύξηση στα κόμιστρα θα συναντούσε, όπως έγινε φανερό από την διαπραγμάτευση του ζητήματος, την έντονη αντίδραση των κατοίκων. Έτσι η πιο πρόσφορη λύση ήταν η προτεινόμενη μεταβολή του όρου των αδειών των διερχομένων λεωφορείων. Η εξυπηρέτηση του κοινού θα μπορούσε ν' αντιμετωπιστεί από την τοπική εταιρεία με συχνότερες διαδρομές.

15

20

Το μόνο άλλο στοιχείο που περιέχει ο φάκελλος είναι η έκθεση αρμοδίου ελεγκτή του Τμήματος Χερσαίων Μεταφορών ημερομηνίας 17.9.82 προς το Διευθυντή του Τμήματος (μπλού 3 ου, όπως και τα πρακτικά της Αρχής, ήταν αντικείμενο σχολίων, ιδιαίτερα από πλευρές αμνητών.

25

Ο ελεγκτής αφού αναφέρεται σε συχνά παράπονα των λεωφορειούχων Δευτεράς και της οργάνωσης ΠΕΕΑ στο Γραφείο του, αναφορικά με την μείωση των εργασιών τους που απέδωσαν στον συναγωνισμό των διερχομένων αγροτικών λεωφορείων, προβαίνει σε τρεις διαζευκτικές εισηγήσεις "για να διευθετηθεί", όπως αναφέρει, "το θέμα" .

30

35

5 Η τρίτη λύση που εισηγείται, για συμπερίληψη απαγορευτικού όρου στην άδεια των αγροτικών λεωφορείων που εκτελούν δρομολόγια προς Λευκωσία μέσω Δευτεράς, είναι αυτή που τελικά υιοθέτησε η προσβαλλόμενη απόφαση και προγενέστερα η Αρχή Αδειών. Όμως πριν κλείσει την έκθεση του ο ελεγκτής επισήμανε ότι ο κ. Τιμοθέου της ΠΕΕΑ, που παρεπιμπτόντως, εμφανίστηκε στην Αρχή Αδειών για λογαριασμό της τοπικής εταιρείας, ανέλαβε να παράσχει προηγούμενως στοιχεία που αφορούσαν τα ωράρια της.

10 Οι ισχυρισμοί των καθ' ων η αίτηση ότι μετά την τροποποίηση βελτιώθηκε η τακτικότητα των δρομολογίων της τοπικής εταιρείας με αποτέλεσμα την ικανοποιητική εξυπηρέτηση του κοινού, χωρίς να παρίσταται ανάγκη για αύξηση των κομίστρων, δεν έχουν σημασία. Όπως και ορισμένοι ισχυρισμοί του ενδιαφερόμενου μέρους, για παράδειγμα, ότι συμμορφώνεται με ωράρια και δρομολόγια που εξυπηρετούν επίσης και τους προσφυγικούς συνοικισμούς. Ο δικαιολογητικός λόγος που αποκλείει την αξιολόγηση τους είναι ότι δεν είναι επίτρεπτη η εκ των υστέρων διερεύνηση στοιχείων που δεν ήσαν σε γνώση του αρμοδίου διοικητικού οργάνου. Παρατηρεί σχετικά ο Π.Δ. Δαγτόγλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, β' έκδοση, 1984, παρά: 645 στη σελ. 222;

25 "..... η αιτιολογία πρέπει να υφίσταται πριν από την άσκηση αιτήσεως ακυρώσεως κατά της πράξεως και δεν μπορεί να προστεθεί βραδύτερα, π.χ. με εκ των υστέρων ισχυρισμούς και εξηγήσεις της διοικήσεως. Στοιχεία μεταγενέστερα της διοικητικής πράξεως δεν μπορούν να αναπληρώσουν ελλείπουσά αιτολογία, γιατί

30 δεν είχαν τεθεί υπ' όψη ούτε εκτιμηθεί από την αρχή που εξέδωσε την προσβαλλόμενη διοικητική πράξη."

35 Πρέπει να τονιστεί ότι το νέο διοικητικό όργανο που εγκαθιδρύθηκε με τις διατάξεις του τροποποιητικού νόμου 84/84 για την εκδίκαση ιεραρχικών προσφύγων προσδιορίζει

λεπτομερώς τη σφαίρα της εξουσίας του. Στην προκειμένη περίπτωση οι προσφυγές ασκήθηκαν ενώπιον του Υπουργού όπως επρόβλεπε η παλιά διάταξη του άρθρου 4 που καταργήθηκε από το νέο νόμο. Ωστόσο είχε γίνει δεκτό από τη νομολογία ότι η δικαιοδοσία του Υπουργού σαν 5
ιεραρχικά ανωτέρου οργάνου συνεπαγόταν και εξουσία επανεξέτασης της πράξεως (μπορούσε δηλαδή ν' ασχοληθεί και με την εκτίμηση πραγματικών περιστατικών). Παραπέμπω στην υπόθεση *Τσουλόφτας ν. Δημοκρατίας* (1983) 3 Α.Α.Δ. 43 που αναλύει και οριοθετεί στις σχετικές 10
αρμοδιότητες του Υπουργού.

Είναι φανερό ότι από το κείμενο της απόφασης του Υπουργού - που έχω ήδη παραθέσει- δεν συνάγεται αιτιολογία ούτε υπάρχουν στοιχεία από τα οποία θα μπορεί να συναχθεί ότι προέβει σε διερεύνηση των ισχυρισμών της 15
τοπικής εταιρείας. Αντίθετα συμπεραίνεται ότι τους εξέλαβε σαν πραγματικά γεγονότα. Ενώ, κατά την απόφαση μου, όφειλε να βεβαιωθεί με κατάλληλη έρευνα (χρησιμοποιώντας ακόμη και τις εξουσίες που του χορηγεί η παράγραφος του καταργηθέντος άρθρου 4(2) για την υποβολή πορισμάτων 20
από λειτουργούς του Υπουργείου του) κατά πόσον η τροποποίηση θα είχε πρωτίστως επιπτώσεις στην ομαλή εξυπηρέτηση του επιβατικού κοινού που παρεχόταν μέχρι τότε. Άλλωστε ένας από τους βασικούς στόχους της θέσπισης του νόμου είναι και η παροχή ικανοποιητικών μεταφορικών 25
υπηρεσιών.

Η έκθεση του ελεγκτή δεν βεβαιώνει το βάσιμο των παραπόνων της τοπικής εταιρείας, ούτε προκύπτει ότι είχε διερευνήσει τους ισχυρισμούς της. Εν πάση περιπτώσει η 30
σύσταση του για παροχή ουσιωδών πληροφοριών αγνοήθηκε. Ή τουλάχιστον δεν περιέχει τίποτε ο φάκελλος που να δείχνει ότι προηγήθηκε τέτοια έρευνα είτε από την Αρχή Αδειών ή από τον ίδιο τον Υπουργό. Επιπρόσθετα, από την διαδικασία ενώπιον της Αρχής Αδειών, όπως ενσωματώνεται στα πρακτικά που συνόψισα ήδη εκτεταμένα, 35
δεν προκύπτει νόμιμη αιτιολογία ή δέουσα έρευνα. Το

συμπέρασμα που συνάγεται είναι ότι έγιναν δεκτοί οι ισχυρισμοί του κ. Τιμόθεου χωρίς τεκμηρίωση ή έρευνα και μάλιστα στην απουσία των ενδιαφερομένων.

5 Για τους λόγους που εξέθεσα καταλήγω ότι η προσβαλλόμενη απόφαση πάσχει από έλλειψη αιτιολογίας και περαιτέρω ότι λήφθηκε χωρίς έρευνα ή την πρέπουσα έρευνα. Και συνιστά συγχρόνως κακή χρήση της διακριτικής ευχέρειας που έδινε στον Υπουργό το άρθρο 5(4) του νόμου
10 για τροποποίηση των όρων αδείας οδικής χρήσης. Κατά συνέπειαν η προσφυγή των αιτητών επιτυγχάνει και η εν λόγω απόφαση - διοικητική πράξη ακυρώνεται. Επιδικάζω £40 έξοδα προς όφελος των αιτητών και εναντίον της Δημοκρατίας.

15

*Προσβαλλόμενη απόφαση
ακυρώνεται με £40.= έξοδα
εναντίον της Δημοκρατίας.*