

21 Σεπτεμβρίου, 1990

[ΣΑΒΒΙΑΔΗΣ, Δ/στής]

ΑΝΑΦΟΡΙΚΑ ΜΕ ΤΟ ΑΡΘΡΟ 146 ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ

MEDCON CONSTRUCTION LTD. ΚΑΙ ΑΛΛΟΙ,

Αιτητές,

v.

ΚΥΠΡΙΑΚΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ, ΜΕΣΩ ΥΠΟΥΡΓΙΚΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ,

Καθ' ων η αίτηση.

(Συνεκδικαζόμενες Υποθέσεις Αρ. 892/87, 893/87, 894/87).

Διοικητική πράξη — Εκτελεστή — Διοικητική πράξη για να είναι εκτελεστική, πρέπει να είναι παράγωγος άμεσου εννόμου αποτελέσματος — Έκφραση πρόθεσης της Διοίκησης χωρίς την παραγωγή τέτοιου αποτελέσματος, δεν αποτελεί από μόνη της εκτελεστή διοικητική πράξη.

5

Αναθεωρητική Δικαιοδοσία — Αυτεπάγγελτη εξέταση θεμάτων — Θέμα που αφορά την εκτελεσιμότητα διοικητικής πράξης μπορεί να εξεταστεί από το Δικαστήριο σ' οποιοδήποτε στάδιο της διαδικασίας και αν εγερθεί, ακόμα και αυτεπάγγελτα.

10

Αντικείμενο των παρούσων προσφυγών είναι η απόφαση των καθ' ων η αίτηση ημερ. 5.3.87 με βάση την οποία τροποποιήθηκε η απόφασή τους ημερ. 8.1.87, αναφορικά με τη μετακίνηση των λατομείων στην περιοχή Παρεκκλησιάς. Οι αιτητές είναι κάτοχοι προνομίων λατομείων. Η μετακίνηση των λατομείων αποφασίστηκε μετά από την υποβολή επανειλημμένων παραπόνων από τους κατοίκους της περιοχής για μόλυνση του περιβάλλοντος. Οι αιτητές καταχώρησαν τις προσφυγές 267/87, 279/87 και 289/87 προσβάλλοντας την απόφαση ημερ. 8.1.87.

15

20

Το Ανώτατο Δικαστήριο απέρριψε τις παρούσες προσφυγές για το λόγο ότι η προσβαλλόμενη απόφαση δεν είναι ενδεικτική δήλωσης βούλησης του Υπουργικού Συμβουλίου με την οποία να παραχθεί άμεσα έννομο αποτέλεσμα.

25

Οι προσφυγές απορρίπτονται χωρίς έξοδα.

*Αναφερόμενες υποθέσεις:**Razis and Another v. Republic (1982) 3 C.L.R. 45,**Georghiou v. Republic (1982) 3 C.L.R. 828,* 5*Yiangou v. Republic (1987) 3(A) C.L.R. 27,**Hadjigeorgi v. Minister of Finance (1987) 3(A) C.L.R. 280,**Republic v. Demetriou and Others (1972) 3 C.L.R. 219.* 10**Προσφυγές.**

Προσφυγές εναντίον της απόφασης του Υπουργικού Συμβουλίου με την οποία τροποποιήθηκε προηγούμενη απόφασή τους με αριθμό 28.067 αναφορικά με τη μετακίνηση των λατομείων στην περιοχή Παρεκκλησιάς. 15

Τ. Παπαδόπουλος, για τους Αιτητές. 20*Ν. Χαραλάμπους, Ανώτερος Δικηγόρος της Δημοκρατίας, για τους Καθ' ων η αίτηση.**Cur. adv. vult.* 25

ΣΑΒΒΙΔΗΣ, Δ.: Με τις πιο πάνω προσφυγές, οι αιτητές προσβάλλουν την απόφαση των καθ' ων η αίτηση ημερομηνίας 5/3/1987, η οποία σύμφωνα με τον ισχυρισμό των αιτητών περιήλθε σε γνώση τους την 4/9/1987 και με βάση την οποία τροποποιήθηκε η απόφαση των καθ' ων η αίτηση με αριθμό 28.067, ημερομηνίας 8/1/1987, αναφορικά με τη μετακίνηση των λατομείων στην περιοχή Παρεκκλησιάς. 30

Οι πιο πάνω προσφυγές δικάστηκαν μαζί γιατί παρουσιάζουν κοινά γεγονότα και νομικά σημεία. 35

Τα γεγονότα έχουν ως εξής:-

Κατά το 1977, το Τμήμα Γεωλογικής Επισκόπησης, κατόπιν απόφασης της Κυβέρνησης, άρχισε έρευνες για εντοπισμό κατάλληλων πετρωμάτων για κατασκευή σπαστών αμμοχαλίκων, γιατί είχε διαπιστωθεί ότι μακροχρόνια ήταν η μόνη λύση που προσφερόταν για τις ανάγκες της οικοδομικής βιομηχανίας. Διαφάνηκε μέχρι τό- 40

τε ότι η αμμοληψία από παραλίες και κοίτες ποταμών επέφερε καταστροφή στο φυσικό περιβάλλον και στα υδροφόρα στρώματα και η μελέτη για βυθοκορία απόδειξε ότι δεν υπήρχε κατάλληλο υλικό στο βυθό της θάλασσας για να ικανοποιήσει τις ανάγκες αυτές.

5

Το Τμήμα Γεωλογικής Επισκόπησης εντόπισε διάφορες περιοχές, μια από τις οποίες ήταν αυτή της Παρεκκλησιάς. Η εξ Υπουργών Επιτροπή που συστάθηκε ειδικά για το σκοπό της μελέτης των προβλημάτων που σχετίζονταν με τα αμμοχάλικα, μετά την τουρκική εισβολή, αποφάσισε το Φεβρουάριο του 1978 να προσφερθούν για λατόμευση οι πρώτες από αυτές τις περιοχές.

10

Υστερα από αιτήσεις που υποβλήθηκαν εκδόθηκαν τέσσερα προνόμια λατομείων στην εταιρεία Κυθραιώτης και Υιοί Λτδ. (αιτητές στην Προσφυγή 894/87), στην εταιρεία Γενικές Κατασκευές Λτδ. (αιτητές στην Προσφυγή 893/87) και σε δύο άλλες εταιρείες οι οποίες όμως δεν άρχισαν λατομικές εργασίες και τα προνόμια της μιας από αυτές παραχωρήθηκαν στην εταιρεία Medcon Construction Ltd. (αιτητές στην Προσφυγή 892/87).

15

20

Οι αιτητές μετά την παραχώρηση των προνομίων εγκατέστησαν σκυροθραυστικές εγκαταστάσεις στην περιοχή και οι αιτητές στην Προσφυγή 892/87, επιπρόσθετα εγκατέστησαν εργοστάσιο κατασκευής ασφαλτικού (premix plant) μεγάλης δυναμικότητας. Περί τα μέσα του 1983 άρχισαν παράπονα από κατοίκους των γύρω περιοχών για ζημιές στα περιβόλια τους από σκόνες και στις κατοικίες τους από τις δονήσεις των εκρήξεων.

25

Από το σχετικό φάκελο της Διοίκησης που τέθηκε ενώπιόν μου φαίνεται πως τα παράπονα αυτά πολλαπλασιάζονταν με την πάροδο του χρόνου και κατά τα μέσα του 1984 άρχισαν γραπτά και προφορικά παράπονα προς την Κυβέρνηση από τις χωρικές Αρχές Κελλακίου, Παρεκκλησιάς και Πραστειού εκ μέρους των κατοίκων της περιοχής.

30

Από το σχετικό φάκελο φαίνεται πως επανειλημμένα διεξήχθησαν έρευνες τόσο από τον Προϊστάμενο της Υπηρεσίας Μεταλλείων όσο και από τους επιθεωρητές και λειτουργούς της Υπηρεσίας Μεταλλείων και εξακριβώθηκε πως τα παράπονα των κατοίκων της περιοχής ήταν δικαιολογημένα.

40

Ακολούθησε σωρεία αλληλογραφίας επί του θέματος μεταξύ όλων των ενδιαφερόμενων καθώς και σειρά συσκέψεων αποτελεσμα των οποίων ήταν να ληφθεί, σύμφωνα με τα πρακτικά συ-

νεδρίας του Υπουργικού Συμβουλίου ημερ. 8 Ιανουαρίου, 1987, η πιο κάτω απόφαση:-

"Αντιδράσεις των Κοινοτήτων Παρεκκλησιάς-Κελλαχίου-Πραστείου και Πύργου Λεμεσού στη λειτουργία των λατομείων και εγκαταστάσεων πρέμιξ στην περιοχή τους

5

(Σημείωμα του Υπ. Ε. & Β. ημ. 27.12.86.)

23. Το Συμβούλιο μελέτησε το πιο πάνω Σημείωμα του Υπουργείου Εμπορίου και Βιομηχανίας ημ. 27 Δεκεμβρίου 1986, σχετικά με τις αντιδράσεις των Κοινοτήτων Παρεκκλησιάς-Κελλαχίου-Πραστείου και Πύργου στη λειτουργία των λατομείων και εγκαταστάσεων πρέμιξ στην περιοχή τους και αποφάσισε: -

10

α) τη μετακίνηση των λατομείων από την περιοχή Παρεκκλησιάς μετά την ημερομηνία λήξης των σχετικών αδειών λειτουργίας τους (1990-1991) και με την προϋπόθεση ότι θα εξευρεθεί άλλη κατάλληλη περιοχή και

15

β) τη συνέχιση της λειτουργίας των εγκαταστάσεων πρέμιξ μέχρι το τέλος του έτους 1987 μόνο, σε περίπτωση που θα εξακριβωθεί η μη αποτελεσματικότητα των μέτρων που πήραν οι ενδιαφερόμενες Εταιρείες για επίλυση του προβλήματος (εγκατάσταση φίλτρων)."

20

25

Η πιο πάνω απόφαση κοινοποιήθηκε στους αιτητές, οι οποίοι καταχώρισαν τις Προσφυγές 267/87, 279/87 και 289/87 προσβάλλοντας την πιο πάνω απόφαση.

30

Στις 3 Φεβρουαρίου, 1987, έγινε συνεδρία στο Υπουργείο Εμπορίου και Βιομηχανίας, ύστερα από αίτηση του Συνδέσμου Βιομηχανικών Θραυστών Σκύρων και Άμμων, στην οποία παρευρέθηκαν ο Υπουργός Εμπορίου και Βιομηχανίας, ο Υπουργός Εσωτερικών, υπηρεσιακοί παράγοντες και εκπρόσωποι των τριών αιτητών καθώς και άλλων σκυροθραυστικών μονάδων, για συζήτηση του όλου θέματος. Η συνεδρία αυτή ήταν αποτέλεσμα προγενέστερης σύσκεψης που έλαβε χώρα στο Γραφείο του Υπουργού Εσωτερικών σχετικά με το θέμα των λατομείων Παρεκκλησιάς στην οποία παρευρέθηκαν μεταξύ άλλων ο Υπουργός Εσωτερικών, ο Υπουργός Εμπορίου και Βιομηχανίας, υπηρεσιακοί παράγοντες και οι βουλευτές της Λεμεσού, για ενημέρωση σχετικά με τις εξελίξεις σε ό,τι αφορά την ομαλή λειτουργία των λατομείων στην περιοχή της Παρεκκλησιάς.

35

40

Στα σχετικά πρακτικά της συνεδρίας της 3/2/1987 αναφέρο-
νται μεταξύ άλλων τα εξής:-

5 ".....
.....

10 Τόσον ο κ. Κυθραιώτης όσον και ο κ. Παπαδόπουλος ήγει-
ραν το θέμα της διάρκειας των Προνομίων και κάλεσαν την Κυ-
βέρνηση να ανολογοισθεί τις υποχρεώσεις της έναντι των βιομη-
χάνων οι οποίοι επένδυσαν σοβαρά κεφάλαια αναμένοντας ότι
θα εργασθούν ομαλά και να αποσβέσουν τις επενδύσεις τους
μακροχρόνια. Οι ίδιοι εξέφρασαν ανησυχία για τη διαφοροποι-
ηση της απόφασης του Υπουργικού Συμβουλίου και ζήτησαν να
πληροφορηθούν πώς έχει διαμορφωθεί η όλη κατάσταση.

15 Ο Υπουργός Εσωτερικών, αφού καθυσήχασε τους βιομήχα-
νους, ανέφερε ότι πράγματι έγινε εισήγηση για την αλλαγή της
φράσης "νοουμένου ότι θα εξευρεθούν άλλες περιοχές" στην
20 απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου με τη φράση "εκτός εάν
και τα τρία μέρη, δηλαδή η Κυβέρνηση, οι Εταιρείες και οι
Κοινότητες αποφασίσουν ομοφώνως άλλως πως".

25 Τούτο πιστεύεται ότι θα επιτρέψει στα μέρη να ηρεμήσουν,
να σκεφθούν πιο ψύχραιμα γιατί είναι πιθανόν να υιοθετη-
θούν ορισμένες εισηγήσεις μελλοντικά που θα ωφελήσουν
πράγματι και τις δυο πλευρές.

30 Όσον αφορά την εγκατάσταση των αναγκαίων φίλτρων για
τις μονάδες πρέμξ, τονίσθηκε ότι λήφθηκε υποχρέωση από
την Κυβέρνηση έναντι των ενδιαφερομένων Κοινοτήτων, ότι
τούτα θα τοποθετηθούν οπωσδήποτε μέχρι την 28 Φεβρουαρί-
ου, 1987 από όλες τις βιομηχανίες. Όταν γίνει η εγκατάσταση
των φίλτρων το αρμόδιο Κυβερνητικό Τμήμα θα αρχίσει συ-
στηματικό έλεγχο για τη διακρίβωση της αποτελεσματικότητάς
35 τους για αποφυγή μόλυνσης/ρύπανσης της ατμόσφαιρας.

40 Το θέμα της μόλυνσης της ατμόσφαιρας από τη σκόνη των
σκυροθραυστικών μονάδων αφέθηκε να εξετασθεί αργότερα
χωρίς να σημαίνει ότι οι βιομήχανοι δε θα λαμβάνουν μέτρα
για την καταστολή της αλλά και για να μη προκαλούνται τα
αισθήματα των κατοίκων.

Ο Υπουργός Εσωτερικών κλείνοντας τη συνεδρία επανα-
τόνισε ότι με τις πιο πάνω εισηγήσεις/μέτρα και αφού αφεθεί η

κατάσταση να ηρεμήσει θα γίνει προσπάθεια για υλοποίηση ορισμένων σκέψεων/ιδεών που πιστεύεται ότι εάν γίνουν αποδεκτές θα ωφελήσουν όλα τα μέρη. Ταυτόχρονα όμως τόνισε ότι θα πρέπει από μέρους των ενδιαφερομένων να επιδειχθεί πνεύμα συνεργασίας και κατανόησης και αποφυγή κάθε πράξης που προκαλεί τα αισθήματα και εξάπτει τα πνεύματα." 5

Σαν αποτέλεσμα της σύσκεψης αυτής έγινε πρόταση από τον Υπουργό Εμπορίου και Βιομηχανίας στο Υπουργικό Συμβούλιο για την τροποποίηση της υποπαραγράφου (α) της προηγούμενης απόφασης του Υπουργικού Συμβουλίου. 10

Το Υπουργικό Συμβούλιο στη συνεδρίασή του με ημερομηνία 5/3/1987 πήρε, σύμφωνα με το σχετικό απόσπασμα από τα πρακτικά της συνεδρίασης, την πιο κάτω απόφαση:- 15

“Αντιδράσεις των Κοινοτήτων Παροικησιών- Κελλακίου- Πραστειού και Πύργου Λεμεσού στη λειτουργία των λατομείων και εγκαταστάσεων πρέμιξ στην περιοχή τους

20

(Σημείωμα του Υπ. Ε. & Β. ημ. 20.2.1987.)

3. Αναφορικά με την Απόφαση με Αρ. 28.067 και ημ. 8.1.1987 σχετικά με το πιο πάνω θέμα, το Συμβούλιο αποφάσισε, κάτω από τις περιστάσεις που αναφέρονται στο πιο πάνω Σημείωμα, να εγκρίνει τροποποίηση της υποπαραγράφου (α) της πιο πάνω Απόφασης με την απάλειψη της φράσης ‘και με την προϋπόθεση ότι θα εξευρεθεί άλλη κατάλληλη περιοχή’ και την αντικατάστασή της με τη φράση ‘εκτός εάν και τα τρία ενδιαφερόμενα μέρη (Κυβέρνηση, Εταιρείες και Κοινότητες) ομόφωνα αποφασίσουν άλλως πως.” 25 30

Είναι ο ισχυρισμός των αιτητών ότι το περιεχόμενο της απόφασης αυτής του Υπουργικού Συμβουλίου δεν τους κοινοποιήθηκε αλλά περιήλθε σε γνώση τους σαν αποτέλεσμα της ένστασης που καταχωρίστηκε στις Προσφυγές 267/87, 279/87 και 289/87 με ημερομηνία 4/9/1987. Γι’ αυτό το λόγο και οι παρούσες προσφυγές καταχωρίστηκαν στις 5 Νοεμβρίου του 1987, ύστερα που οι αιτητές έλαβαν γνώση της απόφασης του Υπουργικού Συμβουλίου. 35 40

Ο δικηγόρος των καθ’ ων η αίτηση, στη γραπτή του αγόρευση, ήγειρε προδικαστική ένσταση για την εκτελεστικότητα της προσβαλλόμενης πράξης. Σε υποστήριξη της ένστασης του ισχυρίστηκε πως η προσβαλλόμενη πράξη δεν είναι εκτελεστή διοικητική πράξη για-

τί δεν περιέχει δήλωση βούλησης του Υπουργικού Συμβουλίου με την οποία να έχουν παραχθεί άμεσα έννομα αποτελέσματα.

5 Η προσβαλλόμενη απόφαση κατά τον ισχυρισμό του ευπαί-
 δευτου δικηγόρου των καθ' ων η αίτηση εκφράζει απλή πρόθεση
 του Υπουργικού Συμβουλίου να μην ανανεώσει τα προνόμια
 λατομείων των αιτητών μετά την ημερομηνία λήξης των σχετι-
 10 κών αδειών λειτουργίας τους (1990-1991) "εκτός εάν και τα τρία
 ενδιαφερόμενα μέρη (Κυβέρνηση, Εταιρείες και Κοινότητες)
 ομόφωνα αποφασίσουν άλλως πως".

15 Παρά το γεγονός ότι αυτή η προδικαστική ένσταση δεν εγέρθηκε
 στη γραπτή ένσταση των αιτητών στην προσφυγή αλλά στη γραπτή
 αγόρευση, δεν αποτελεί κώλυμα για το Δικαστήριο να την εξετάσει
 έστω και αν εγερθεί σε οποιοδήποτε στάδιο της διαδικασίας, ακόμα
 20 δε και αυτεπάγγελα (σχετικές είναι οι αποφάσεις *Razis and
 Another v. Republic* (1982) 3 C.L.R. 45, *Georghiou v. Republic*
 (1982) 3 C.L.R. 828, *Yiangou v. The Republic* (1987) 3 C.L.R. 27,
Hadjigeorghi v. The Minister of Finance (1987) 3 C.L.R. 280).

25 Πριν προχωρήσω στην εξέταση της ουσίας στις παρούσες
 προσφυγές κρίνω σκόπιμο να ασχοληθώ με την προδικαστική
 ένσταση γιατί αποδοχή της θα σήμαινε τετρατισμό της περαιτέ-
 ρω διαδικασίας στις παρούσες προσφυγές. Σχετικά με το θέμα
 αυτό στα Πορίσματα Νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρα-
 30 τείας 1929-1959, στη σελίδα 237 διαβάζουμε τα πιο κάτω:-

35 "... αι εκτελεσταί πράξεις, τουτέστιν εκείναι δι' ων δηλούνται
 βούλησις διοικητικού οργάνου, αποσκοπούσα εις την παραγω-
 γήν εννόμου αποτελέσματος έναντι των διοικουμένων και συ-
 νεπαγομένη την άμεσον εκτέλεσιν αυτής δια της διοικητικής
 οδού. Το κύριον στοιχείον της εννοίας της εκτελεστής πράξε-
 ως είναι η άμεσος παραγωγή εννόμου αποτελέσματος, συνι-
 40 σταμένον εις την δημιουργίαν, τροποποίησιν ή κατάλυσιν νο-
 μικής καταστάσεως ..."

45 Σχετικές με το πιο πάνω απόσπασμα είναι οι αποφάσεις του
 Συμβουλίου Επικρατείας της Ελλάδος στις Υποθέσεις 487/36
 και 950/54. Σχετική με το θέμα αυτό είναι και η απόφαση της
 Ολομέλειας του Ανωτάτου Δικαστηρίου στην Υπόθεση *The
 Republic v. Costas Ch. Demetriou and Others* (1972) 3 C.L.R.
 219, στη σελίδα 223 της οποίας αναφέρονται τα εξής:

"A mere expression of the intention ('πρόθεσις') of the

administration - as contradistinguished from an expression of its will ('βούλησις') - does not amount to an executory act (see the Conclusions from the Case-Law of the Council of State in Greece, 1929-1959, at p. 239, as well as the decision of such Council in case 296/32); also, there are not executory those acts of the administration which are only of an informative nature (see the Conclusions, supra, at p. 238, as well as the decisions of the Council of State in Greece in cases 1713/68 and 2446/68).

5

As already stated we are of the view that the aforesaid letter of the Director-General of the Ministry of Commerce and Industry, dated 5th April, 1971, was only a statement of intention and of an informative nature; therefore, not being an executory act it could not be made the subject matter of a recourse under Article 146 of the Constitution."

10

15

Με βάση την πιο πάνω νομική θέση βρίσκω πως η προσβαλλόμενη απόφαση δεν είναι ενδεικτική δήλωσης βούλησης του Υπουργικού Συμβουλίου με την οποία να παραχθεί άμεσα έννομο αποτέλεσμα, αλλά απλώς έκφραση πρόθεσης του Υπουργικού Συμβουλίου να μην ανανεώσει τα προνόμια των λατομείων των αιτητών.

20

Με την προσβαλλόμενη απόφαση δεν επήλθε οποιαδήποτε άμεση μεταβολή στην έννομη κατάσταση των αιτητών αφού και μετά την έκδοσή της εξακολουθούν να ισχύουν τα προνόμια των λατομείων τους.

25

Σαν αποτέλεσμα του πιο πάνω συμπεράσματος στο οποίο κατάληξα, βρίσκω πως η προσβαλλόμενη απόφαση δεν είναι εκτελεστή και έτσι δεν μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο προσφυγής σύμφωνα με το Άρθρο 146.2 του Συντάγματος.

30

Για το λόγο αυτό οι προσφυγές αποτυγχάνουν και απορρίπτονται.

35

Δεν κάμνω διαταγή για έξοδα.

Οι προσφυγές απορρίπτονται χωρίς έξοδα.