

29 Μαρτίου, 1991

[ΝΙΚΗΤΑΣ, Δ/στής]

ΑΝΑΦΟΡΙΚΑ ΜΕ ΤΟ ΑΡΘΡΟ 146 ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ

ΑΝΤΩΝΑΚΗΣ ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΣ ΚΑΙ ΑΛΛΟΙ,

Αιτητές,

v.

ΚΥΠΡΙΑΚΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ, ΜΕΣΩ

ΑΝΑΘΕΩΡΗΤΙΚΗΣ ΑΡΧΗΣ ΑΔΕΙΩΝ ΚΑΙ ΑΛΛΟΥ (ΑΡ. 1),

Καθ' ων η αίτηση.

(Υπόθεση Αρ. 650/89)

Προσφυγή βάσει του άρθρου 146 του Συντάγματος — Λόγοι ακυρώσεως — Πλάνη περί τον νόμο — Η εσφαλμένη νομική αιτιολογία δεν οδηγεί αυτόματα σε ακυρότητα εφόσον η πράξη έχει άλλο νόμιμο έρεισμα.

Διοικητικό Δίκαιο — Γενικές Αρχές — Αρχή της ισότητας — Δημιουργεί απαράβατη υποχρέωση στη διοίκηση κατά την ενάσκηση των εξουσιών που της αναθέτει ο νόμος να μεταχειρίζεται κατά το δυνατό με όμοιο τρόπο τους πολίτες που βρισκονται στην ίδια ή παρόμοια θέση — Η ίση μεταχείριση των άνισων είναι το ίδιο απαράδεκτη με την άνιση μεταχείριση των ίσων.

Αναθεωρητική Δικαιοδοσία — Δικαστικός Έλεγχος — Επέμβαση δικαστηρίου — Ουσιαστική εκτίμηση των περιστατικών ανάγεται στην κρίση του αρμοδίου οργάνου — Για την ανατροπή της εκτίμησης αυτής από το δικαστήριο πρέπει να τεθούν πειστικοί λόγοι υπόψη του δικαστηρίου.

Οι αιτητές στην παρούσα προσφυγή προσέβαλαν την απόφαση της Αναθεωρητικής Αρχής Αδειών με την οποία επικύρωσε απόφαση της Αρχής Αδειών για απόρριψη του αιτήματός τους για παροχή 15 αδειών για οχήματα εκμισθούμενα χωρίς οδηγό.

Το Ανώτατο Δικαστήριο, απορρίπτοντας την προσφυγή, απόφασε ότι:

(1) Η απόφαση κατά το πρώτο σκέλος της πάσχει από πεπλανημένη αιτιολογία γιατί οι αιτητές έχουν οργανωμένα γραφεία σε όλες τις πόλεις. Η αιτιολογία της απόφασης δεν στηρίζεται στα πραγματικά περιστατικά. Ο νόμος απαιτεί είτε διατήρηση επαγγελματικής στέγης είτε πρόθεση για τέτοια διατήρηση.

4 Α.Α.Δ. Παπαδόπουλος κ.ά. ν. Δημοκρατίας κ.ά. (Αρ.1)

(2) Η εσφαλμένη νομική αιτιολογία δεν οδηγεί αυτόματα σε ακυρότητα εφόσον η πράξη έχει άλλο νόμιμο έρεισμα.

5 (3) Αναφορικά με τον ισχυρισμό ότι ως προς το δεύτερο σκέλος της απόφασης η Αρχή έδρασε υπό πλάνη περί τα πράγματα λόγω έλλειψης δέουσας έρευνας με αποτέλεσμα την άνιση μεταχειρισή τους, οι αιτητές δεν απέδειξαν τα αναγκαία στοιχεία που θα επέτρεπαν στο δικαστήριο να προβεί στις απαραίτητες συγκρίσεις για να διαμορφώσει τέτοια αντίληψη.

10 (4) Από το υλικό του φακέλου προκύπτει ότι είχαν παραχωρηθεί στο παρελθόν πολλές άδειες στους αιτητές. Η ουσιαστική εκτίμηση των πραγματικών γεγονότων ανάγεται στην κρίση του αρμοδίου οργάνου. Δεν τέθηκε κανένας πειστικός λόγος υπόψη του δικαστηρίου για ανατροπή της εκτίμησης αυτής. Η απόφαση της Αρχής ήταν εύλογα επιτρεπτή μέσα στα όρια της διακριτικής της

15 εξουσίας.

Η προσφυγή απορρίπτεται χωρίς έξοδα.

Αναφερόμενες Υποθέσεις:

Κοντός ν. Αναθεωρητικής Αρχής Αδειών (1991) 4 Α.Α.Δ. 1073·

Χριστοδουλίδης ν. Δημοκρατίας (1984) 3 Α.Α.Δ. 1297·

20 *Θεοδουλίδου ν. Υπουργείου Παιδείας (Προσφυγή Αρ. 689/89, ημερ. 6.11.89)·*

Πρόεδρος της Δημοκρατίας ν. Βουλής των Αντιπροσώπων (Αναφορά 2/89, ημερ. 29.8.89)·

Δημοκρατία ν. Αρσενίων και Άλλων (1972) 3 Α.Α.Δ. 294·

25 *Αποστολίδης και Άλλοι ν. Δημοκρατίας (1984) 3 Α.Α.Δ. 233.*

Προσφυγή.

30 Προσφυγή εναντίον της απόφασης της Αναθεωρητικής Αρχής Αδειών με την οποία επικύρωσε την απόφαση της Αρχής Αδειών με την οποία το αίτημα του αιτητή για την παροχή 15 αδειών για οχήματα εκμισθούμενα χωρίς οδηγό απορρίφθηκε.

Λ. Πελεκάνος, για τους αιτητές.

Γ. Ερωτοκρίτου (Κα.), Ανώτερη Δικηγόρος της Δημοκρατίας, για τους καθ' ων η αίτηση.

Cur. adv. vult.

Ο Δικαστής κ. Νικητάς ανάγνωσε την ακόλουθη απόφαση. 5

ΝΙΚΗΤΑΣ, Δ: Οι αιτητές είναι αδελφοί και συνιδιοκτήτες μεταφορικής επιχείρησης γνωστής ως "Ακρόπολις". Η επιχείρηση έχει ευρύ κύκλο εργασιών στην αστική επιβατική συγκοινωνία. Συμμετέχει επίσης και στην εκμετάλλευση των υπεραστικών γραμμών ταξί. Τον Απρίλιο του 1987 οι αιτητές ζήτησαν από την Αρχή Αδειών να τους εφοδιάσει με 15 άδειες κατηγορίας "Ζ" για εκμίσθωση οχημάτων χωρίς οδηγό. Το Δεκέμβριο του 1988 το αίτημα απερρίφθη με την αιτιολογία ότι οι αιτητές δεν μετέρχονται, κατά την έννοια του άρθρου 5 (9) του περί Ρυθμίσεως της Τροχαίας Μεταφοράς Νόμου αρ. 9/82, τη μεταφορική επιχείρηση ως κύριο επάγγελμά τους. 10
15

Στη συνέχεια οι αιτητές προσέφυγαν στην Αναθεωρητική Αρχή Αδειών, που θα αποκαλώ στο εξής "η Αρχή" χάρη συντομίας. Κατά την εξέταση ιεραρχικής προσφυγής η Αρχή έχει ευρύ φάσμα εξουσιών, που της παρέχει ρητά το άρθρο 4Α του τροποποιητικού νόμου αρ. 84/84. Στο πλαίσιο των εξουσιών αυτών η Αρχή επικύρωσε, στις 21/6/89, την αρχική απόφαση, αλλά για διαφορετικούς λόγους. Η υπό κρίση αίτηση αμφισβητεί τη νομιμότητα της απόφασης αυτής και επιδιώκει την ανατροπή της. Η επικύρωση έγινε για δύο ρητώς αναγραφόμενους στην επίδικη απόφαση λόγους. Είναι χρήσιμο να παραθέσω την αιτιολογία της ακριβώς ως έχει: 20
25

"Από το σύνολο των ενώπιόν μας στοιχείων οι προσφεύγοντες δεν μας έχουν πείσει ότι πληρούν τις προϋποθέσεις του άρθρου 10 (1) (α) ότι δηλ. διατηρούν ή προτίθενται να διατηρήσουν κατάλληλη επαγγελματική στέγη. 30

Επίσης, ενόψει του γεγονότος ότι οι προσφεύγοντες είναι ήδη κάτοχοι άλλων αδειών οδικής χρήσης, εφαρ- 35

μόζοντας την αρχή του άρθρου 5 (13) του Νόμου για παροχή ίσης ευκαιρίας κτήσεως κέρδους κρίνουμε ότι δεν θα έπρεπε να χορηγηθούν στους προσφεύγοντες και άδειες οχημάτων εκμισθουμένων άνευ οδηγού ("Ζ")."

5 Είναι αμοιβαία αποδεκτόν ότι οι αιτητές έχουν οργανωμένα γραφεία σε όλες τις πόλεις και ότι ο αριθμός των υπαλλήλων που εργοδοτούν κυμαίνεται μεταξύ 120 και 130 (βλέπε σχετική κατάθεση του αιτητή 2 στην Αρχή Αδειών και τη γραπτή αγόρευση της δικηγόρου της Αρχής στην οποία γίνεται έμμεση παραδοχή των στοιχείων αυτών). Συνεπώς δεν στηρίζεται στα πραγματικά περιστατικά η αιτιολογία της απόφασης, κατά το σκέλος κατα το οποίο αναφέρεται στις προθέσεις των αιτητών για διατήρηση κατάλληλης επαγγελματικής στέγης, όπως διαλαμβάνει το άρθρο 10 (1) (α) του νόμου. Το υπόστρωμα γεγονότων που ήταν ενώπιον της Αρχής δεν μπορεί να παράσχει έρεισμα στον πρώτο δικαιολογητικό λόγο της επίδικης απόφασης. Από την άποψη αυτή είναι ορθή η θέση του δικηγόρου των αιτητών ότι η απόφαση, κατά το μέρος αυτό, 10 15 20 πάσχει από πεπλανημένη αιτιολογία.

Υπάρχει όμως και μια άλλη όψη του ιδίου ζητήματος. Είναι φανερόν από το κείμενο που παρέθεσα ότι στο πρώτο σκέλος υπάρχει η διαζευκτική αιτιολογία ότι οι αιτητές δεν διατηρούν στέγη. Αυτό όμως δεν στηρίζεται στο νόμο, διότι εκείνο που απαιτείται είναι μόνο το γνήσιον της πρόθεσης ενός αιτητή και οι δυνατότητες υλοποίησης της. Αναφορικά με τις επιπτώσεις στο κύρος της πράξης συμπεραίνει σχετικά η πρόσφατη απόφαση *Ντίνος Κοντός ν. Αναθεωρητικής Αρχής Αδειών* (1991) 4 Α.Α.Δ. 1073. 25

30 "Στην προσβαλλόμενη απόφαση αναφέρεται ότι η Αρχή δεν επεισόθη ότι ο αιτητής ' διατηρείκατάλληλη επαγγελματική στέγη'. Αυτό είναι αντίθετο με το Νόμο, ο οποίος προνοεί: ' προτίθεται να διατηρή κατάλληλον επαγγελματικήν στέγην'. Βεβαίως 35 υπάρχει και το διαζευκτικό στην απόφαση, το οποίο είναι σύμφωνο με το Νόμο. Δεν είναι όμως γνωστό στο

Δικαστήριο σε ποιά έκταση επηρέασε την Αρχή, τόσο στην έρευνα της, όσο και στη λήψη της προσβαλλόμενης απόφασης, αυτή η πλάνη περί το νόμο".

Ωστόσο από την υπόθεση Χριστοδουλίδη ν. Δημοκρατίας (1984) 3 Α.Α.Δ. 1297, 1303 συνάγεται ότι η εσφαλμένη νομική αιτιολογία δεν οδηγεί αυτομάτως σε ακυρότητα εφόσον η πράξη έχει άλλο νόμιμο έρεισμα. Αυτό είναι και το πνεύμα της απόφασης, που εξέδωσε επίσης η Ολομέλεια του Ανωτάτου Δικαστηρίου, στην υπόθεση αρ. 689/89 Στέλλας Θεοδουλίδου ν. Υπουργείου Παιδείας ημερ. 6/11/89. Υπό το ίδιο πρίσμα αντιμετώπισε το θέμα και η Ελληνική νομολογία.

"Δεν επηρεάζει το κύρος της πράξεως ή εν αυτή μνεία και επίκλησις διατάξεων νόμου, εφόσον δύναται να στηριχθεί επί ετέρας διατάξεως, ουδέ αποδεικνύει τούτο κατάχρησιν εξουσίας."

(ΣΕ 1758, 1759/47, 849/49)

Την ευρύτερη διατύπωση της αρχής συναντούμε στα Πορίσματα της Νομολογίας του ΣΕ 1929-1959 σελ. 267:

"Οσάκις πράξις τις διοικητική φέρει επαλλήλους αιτιολογίας αρκεί η νομιμότης μίας εξ αυτών, ίνα επιστηρίξη την πράξιν".

Υπενθυμίζω στο σημείο αυτό ότι η άλλη βάση της επίδικης απόφασης στηρίζεται στο εδ. 13 του άρθρου 5 του νόμου το οποίο ορίζει ότι

"Αι διατάξεις του παρόντος άρθρου (που αφορούν γενικά στις άδειες οδικής χρήσης) θα εφαρμόζονται κατά τρόπον παρέχοντα, κατά το δυνατόν, εις πάντας τους ενδιαφερομένους ίσην ευκαιρίαν κτήσεως κέρδους".

Με τη ρύθμιση αυτή ο νομοθέτης θέλησε να ανακόψει οποιαδήποτε τάση ανάπτυξης μονοπωλίων, έτσι ώστε να

4 Α.Α.Δ. Παπαδόπουλος κ.ά. ν. Δημοκρατίας κ.ά. (Αρ.1) Νικήτας, Δ.

αποφευχθούν συνθήκες αθέμιτου συναγωνισμού μεταξύ επαγγελματιών αυτοκινητιστών που, παράλληλα, θα είχαν και επιβλαβείς επιπτώσεις στο κοινό γενικά.

5 Η θέση των αιτητών είναι πάλιν ότι η Αρχή έδρασε υπό πλάνη περί τα πράγματα, η οποία απέρρευσε από την απουσία δέουσας έρευνας εκ μέρους της. Οι αιτητές ισχυρίστηκαν στο προκείμενο ότι κατά το παρελθόν η Αρχή χορήγησε άδειες κατηγορίας "Ζ" σε όμοιες περιπτώσεις. Προς την κατεύθυνση αυτή ο δικηγόρος τους ανέφερε
10 στην απαντητική του αγόρευση ότι 4 μεταφορικές επιχειρήσεις, τις οποίες κατονομάζει, πήραν τέτοιες άδειες παρόλο που διέθεταν πολλά αδειούχα οχήματα διαφόρων τάξεων.

15 Η παραβίαση των αρχών της ισότητας, που καθιερώνει το άρθρο 28 του συντάγματος, ελέγχεται από τα δικαστήρια γιατί αποτελεί το βάθος του κράτους δικαίου. Η αρχή δημιουργεί απαράβατη υποχρέωση και στη διοίκηση, κατά την ενάσκηση των εξουσιών που της αναθέτει ο νόμος, να μεταχειρίζεται κατά το δυνατό με όμοιο τρόπο
20 τους πολίτες που βρίσκονται στην ίδια ή παρόμοια θέση. Το βαθύτερο νόημα του κανόνα είναι πως η ίση μεταχείριση των άνισων είναι το ίδιο απαράδεκτη με την άνιση μεταχείριση των ίσων. Όπως παρατηρεί η γνωμάτευση στην Αναφορά 2/89 Πρόεδρος της Δημοκρατίας ν. Βουλής των
25 Αντιπροσώπων ημερ. 29/8/89

"Κριτήριο για τον προσδιορισμό της ομοιογένειας είναι η ουσιαστική σε αντίθεση με την φαινομενική υπόσταση ή την ποσοτική αρίθμηση των υποκειμένων του δικαίου".

30 Βλέπε επίσης *Δημοκρατία ν. Αρακιάν και Άλλων* (1972) 3 Α.Α.Δ. 294 και *Αποστολίδης και Άλλοι ν. Δημοκρατίας* (1984) 3 Α.Α.Δ. 233.

Εδώ δεν συντρέχει περίπτωση παράβασης της παραπάνω συνταγματικής αρχής, διότι οι προβληθέντες στην απά-

ντηση των αιτητών ισχυρισμοί για άνιση μεταχείριση παρέμειναν ατεκμηρώτοι. Από τέτοια γενική και αόριστη βάση δεν είναι δυνατό να συναχθούν θετικά συμπεράσματα για δυσμενή διάκριση σε βάρος των αιτητών. Δεν απέδειξαν τα αναγκαία στοιχεία που θα επέτρεπαν στο δικαστήριο να προβεί στις απαραίτητες συγκρίσεις για να διαμορφώσει τέτοια αντίληψη. 5

Το δεύτερο μέρος της αιτιολογίας, που όπως προαναφέρθηκε στηρίζεται στο άρθρο 5(13), είναι πως οι αιτητές κατέχουν ήδη άλλες άδειες. Όντως, από το υλικό του φακέλου προκύπτει ότι μέχρι τώρα τους χορηγήθηκαν άδειες για 35 υπεραστικά ταξί, 30 αστικά και 12 λεωφορεία. Πρέπει να σημειωθεί ότι η ουσιαστική εκτίμηση των περιστατικών ανάγεται στην κρίση του αρμοδίου οργάνου και κανένας πειστικός λόγος δεν έχει τεθεί υπόψη του δικαστηρίου για την ανατροπή της. Ενόψει των στοιχείων η Αρχή δεν υπέπεσε σε πλάνη ούτε δικαιολογείται εύρημα ότι οι αιτητές υπέστησαν δυσμενή μεταχείριση. 10 15

Έχω καταλήξει στο συμπέρασμα ότι η απόφαση της Αρχής ήταν εύλογα επιτρεπτή μέσα στα όρια της διακριτικής της εξουσίας. Συνεπώς επικυρώνεται δυνάμει του άρθρου 146.4(α) του Συντάγματος. Η προσφυγή απορρίπτεται χωρίς έξοδα. 20

Προσφυγή απορρίπτεται χωρίς έξοδα.