

5 Ιουνίου, 1991

[ΧΑΤΖΗΤΣΑΓΓΑΡΗΣ, Δ/σης]

ΑΝΑΦΟΡΙΚΑ ΜΕ ΤΟ ΑΡΘΡΟ 146 ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ

ΦΩΤΟΣ ΦΩΤΙΑΔΗΣ ΚΑΙ ΣΙΑ ΛΤΔ.,

Αιτητές,

v.

ΚΥΠΡΙΑΚΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ, ΜΕΣΩ
ΤΟΥ ΥΠΟΥΡΓΙΚΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ,

Καθ' ων η αίτηση.

(Υπόθεση Αρ. 744/89).

Προσφυγή βάσει του άρθρου 146 του Συντάγματος — Προσβαλλόμενες πράξεις — Κανονιστικές πράξεις νομοθετικού περιεχομένου δεν μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο προσφυγής.

Το θέμα που απασχόλησε το Ανώτατο Δικαστήριο στην υπόθεση αυτή ήταν η προδικαστική ένσταση του δικηγόρου της Δημοκρατίας ότι η προσβαλλόμενη πράξη δεν μπορούσε να αποτελέσει αντικείμενο της προσφυγής καθότι επρόκειτο περί κανονιστικής πράξης νομοθετικού περιεχομένου.

5

Η προσφυγή προσέβαλε την Κ.Δ.Π. 172/89 με την οποία ειδίδο-
νταν οι Περί Αλιείας (Τροποποιητικοί) Κανονισμοί του 1989.

10

Το Ανώτατο Δικαστήριο, αποδεχόμενο την προδικαστική ένσταση και απορρίπτοντας την προσφυγή, αποφάσισε ότι:

Η θέση του δικηγόρου της Δημοκρατίας είναι ορθή και οι αιτητές προσβάλλουν κανονιστική διοικητική πράξη νομοθετικού περιεχομένου. Στην Κύπρο τέτοιες πράξεις δεν μπορούν να προσβληθούν απευθείας με προσφυγή κάτω από το άρθρο 146 του Συντάγματος. Μόνο ατομικές διοικητικές πράξεις μπορούν να προσβληθούν απευθείας με προσφυγή (Αναφορά στην υπόθεση *Lanitis Farm Ltd. v. Republic* (1982) 3 C.L.R. 124.

15

Η προσφυγή απορρίπτεται χωρίς έξοδα.

20

Αναφερόμενες υποθέσεις:

Paraphilippou v. The Republic, 1 R.S.C.C. 62.

Police v. Hondrou and another, 3 R.S.C.C. 82.

Lanitis Farm Ltd. v. Republic (1982) 3 C.L.R. 124.

Dhali Hogs v. Republic (1984) 3 C.L.R. 905.

Charalambides v. Republic (1984) 3 C.L.R. 1516.

5 *Republic v. Salamis Flour Mills* (1986) 3 C.L.R. 812.

Προσφυγή.

10 Προσφυγή για δήλωση του Δικαστηρίου ότι έκδοση των Περί Αλιείας (Τροποποιητικών) Κανονισμών του 1989 είναι εξ ύπαρξης άκυρη και χωρίς κανένα νομικό αποτέλεσμα.

Χρ. Κληρίδης, για τους αιτητές.

Ν. Χαραλάμπους, Ανώτερος Δικηγόρος της Δημοκρατίας, για τους καθ' ων η αίτηση.

Cur. adv. vult.

15 Ο Δικαστής κ. Χατζητσαγγάρης ανάγνωσε την ακόλουθη απόφαση.

20 ΧΑΤΖΗΤΣΑΓΓΑΡΗΣ, Δ: Με την παρούσα προσφυγή η αιτήτρια εταιρεία ζητά από το Δικαστήριο την ακόλουθη θεραπεία: Δήλωση και/ή απόφαση του Δικαστηρίου ότι η Κ.Δ.Π. 172/89 όπως δημοσιεύτηκε στην Επίσημη Εφημερίδα ημερ. 21.7.1989 και η σχετική απόφαση και έκδοση των Περί Αλιείας (Τροποποιητικοί) Κανονισμοί του 1989 είναι εξ ύπαρξης άκυροι και χωρίς κανένα νομικό αποτέλεσμα.

25 Στην ένστασή του ο ευπαιδευτος δικηγόρος της Δημοκρατίας έθεσε προδικαστική ένσταση, ισχυριζόμενος ότι η προσβαλλόμενη πράξη αποτελεί κανονιστική πράξη νομοθετικού περιεχομένου και δεν υπάγεται στην ακυρωτική δικαιοδοσία του Ανωτάτου Δικαστηρίου σύμφωνα με το άρθρο 146 του Συντάγματος.

30

Στις 17.2.90, όταν η υπόθεση ετέθη ενώπιόν μου για οδηγίες, ο ευπαιδευτος δικηγόρος της Δημοκρατίας εισή-

γίθθηκε να εκδικαστεί πρώτα το προδικαστικό νομικό σημείο διότι η απόφαση επί του σημείου αυτού θα ήτο δυνατό να επιλύσει την όλη υπόθεση. Οι δικηγόροι της αιτήτριας εταιρείας συμφώνησαν με την πιο πάνω διαδικασία.

Και οι δύο πλευρές καταχώρησαν γραπτές αγορεύσεις επί του πιο προδικαστικού νομικού θέματος και το Δικαστήριο θα το αποφασίσει σαν πρώτο θέμα.

Ο δικηγόρος της Δημοκρατίας ανέφερε ότι όπως προκύπτει από το περιεχόμενο των προσβαλλόμενων κανονισμών απαγορεύεται σε απεριόριστο αριθμό προσώπων να προβαίνει σε ορισμένες πράξεις που αναφέρονται στις υποπαραγράφους (α), (β) της παραγράφου 1 και στις υποπαραγράφους (α), (β) και (γ) της παραγράφου 2 του κανονισμού 10(β) σε ορισμένες περιγραφόμενες περιοχές. Ο δικηγόρος της Δημοκρατίας υπέβαλε ότι με την προσφυγή τους οι αιτητές προσβάλλουν κανονιστική πράξη νομοθετικού περιεχομένου. Στην Κύπρο οι κανονιστικές πράξεις νομοθετικού περιεχομένου δεν μπορούν να προσβληθούν απ' ευθείας με προσφυγή κάτω από το άρθρο 146 του Συντάγματος. Μόνο ατομικές διοικητικές πράξεις μπορούν να προσβληθούν απ' ευθείας με προσφυγή. *George S. Paraphilippou v. The Republic (Council of Ministers)*, 1 R.S.C.C. 62, 64, *Police v. Theodoros Nicola Hondrou and Another*, 3 R.S.C.C. 82, *Lanitis Farm Ltd. v. Republic* (1982) 3 C.L.R. 124, *Dhali Hogs v. Republic* (1984) 3 C.L.R. 905, 912. Ο ευπαιδευτος δικηγόρος της Δημοκρατίας κατέληξε ότι είναι προφανές από το περιεχόμενο του προσβαλλόμενου κανονισμού ότι συνιστά κανονιστική πράξη νομοθετικού περιεχομένου διότι περιέχει κανόνες δικαίου γενικούς και αφηρημένους που απευθύνονται σε όλους και ισχύουν χωρίς οποιδήποτε χρονικό περιορισμό σε περιπτώσεις αόριστες, οι οποίες είτε υπάρχουν είτε θα εμφανισθούν στο μέλλον.

Ο δικηγόρος της αιτήτριας εταιρείας διαφωνεί με το δικηγόρο της Δημοκρατίας, και εισηγείται ότι η επίδικη πράξη δεν είναι κανονιστική. Αναφέρθηκε στις υποθέσεις *Kratinos Charalambides v. Republic* (1984) 3 C.L.R. 1516

και *Republic v. Salamis Flour Mills* (1986) 3 C.L.R. 812. Κατά τη γνώμη των αιτητών η επίδικη απόφαση αφορά την Κ.Δ.Π. 172/89. Το γεγονός ότι πρόκειται "τύποις μόνον" για κανονιστική πράξη δεν έχει σημασία. Σημασία 5 έχει ότι το περιεχόμενο και ουσιαστικά η επίδικη πράξη είναι απαγορευτικής φύσης. Περιέχει πολλαπλές ατομικές διοικητικές πράξεις. Στην ουσία της καθορίζει χρονικές περιόδους δηλαδή μήνες κάθε χρόνο και συγκεκριμένες περιοχές-ζώνες, δηλαδή υπάρχει χρονικό και τοπικό πλαίσιο. 10 Σαν αποτέλεσμα οι αιτητές δεν έχουν δικαίωμα να εισέρχονται στο κτήμα τους από το ηλιοβασίλεμμα μέχρι ανατολής στη ζώνη 90 μέτρων εκτός αν εξασφαλίσουν γραπτή άδεια. Υπάρχουν επίσης και άλλοι περιορισμοί. Περαιτέρω οι αιτητές ισχυρίζονται ότι η απαγόρευση επη- 15 ρεάζει απεριόριστο αριθμό προσώπων και μελλοντικούς ιδιοκτήτες γης.

Στην υπόθεση *Lanitis Farm Ltd. v. Republic* (ανωτέρω) ο Πρόεδρος του Ανωτάτου Δικαστηρίου κ. Λοΐζου ανάφερε τα ακόλουθα στη σελίδα 130:

20 "The very nature of the Order in question does not come within the ambit of Article 146 of the Constitution, as in substance it was a regulatory act of a legislative nature of a general application. The test of the distinction between regulatory and individual acts is not an easy one. 25 As stated by Stassinopoulos in his Law on Administrative Acts (1951) at p. 105:

"Όθεν το κριτήριο είναι ουσιαστικόν, διά τούτο δε και περισσότερο δυσκαθόριστον. Προσπάθεια καθορισμού των θεμάτων, άτινα, ως εκ της φύσεως αυτών, 30 ανήκουν εις την κανονιστικήν εξουσίαν και οριοθεσίας μεταξύ των θεμάτων τούτων και των θεμάτων της νομοθετικής λειτουργίας, αποτελεί ματαιοπονίαν, ως άλλωστε και η απόπειρα όπως καθορίση τις μετ' απολύτου ακριβείας, πού άρχεται και πού τελειτά εκάστη 35 των λειτουργιών της Πολιτείας.

Περιεχόμενον της κανονιστικής πράξεως ως και του

νόμου είναι η θέσις κανόνος δικαίου, θέσιν δε κανόνος δικαίου αποτελεί ο καθορισμός εκείνου, όπερ δέον να ισχύη ως δίκαιον διά πάντα, παρά τω οποίοω υφίσταται πραγματική κατάσταση συγκεντρούσα χαρακτηριστικά γνωρίσματα γενικώς προσδιοριζόμενα. Ούτως αναμφισβήτητον εσωτερικόν γνώρισμα της κανονιστικής πράξεως είναι η γενικότης. Εν τη γενικότητι έγκειται κυρίως τούτο, ότι το νομικόν περιεχόμενον της πράξεως δεν εξαντλείται διά μιάς και μόνος εφαρμογής, διά μιάς και μόνης παροχής, αλλά διατηρεί την δύναμιν ίνα προκαλή νέας εφαρμογάς, επί των αορίστων και μελλουσών περιπτώσεων, αίτινες συγκεντρούσι τας υπό της πράξεως τεθείσας γενικώς προϋποθέσεις. Ούτως ο ιδεώδης τύπος της κανονιστικής πράξεως είναι η πράξις, η απευθυνομένη προς πάντας, ισχύουσα άνευ τοπικού ή χρονικού περιορισμού και δυναμένη να εφαρμοσθή επί πλήθους σχέσεων και αντικειμένων."

This in English reads:

"Hence the test is a substantive one and for that more difficult to ascertain. Efforts to specify the subjects which as of their nature belong to the regulatory authority and to place boundaries between these matters and the matters of legislative function, are futile as also is to attempt to specify with absolute accuracy where it commences and where each of the functions of the State ends.

The content of the regulatory act as well as of the law is the establishment of legal rules and such situation of a legal rule constitutes the specification of that, which must be valid as law for everyone, in respect of whom there exists a factual situation concentrating characteristic features generally specified. So an undoubtedly internal characteristic of the regulatory act is the generality. In its generality lies mainly this, that the legal content of the act is not exhausted by one and only allegation, by one and only grant, but it retains its force to provoke new applications, on the undefined and future situations,

5 which have the general prerequisites set out by the act. Consequently the ideal type of the regulatory act is the act which is addressed to everybody, is valid without limitation as to place or time and may be applied on a multitude of relations and objects.

10 The order, subject-matter of this recourse, comes clearly within this category of regulatory act creating legal rules of a general application, which is addressed to everybody, is valid without limitation as to place or time and may be applied on a multitude of relations and objects."

15 Έχω καταλήξει στο συμπέρασμα ότι η θέση του δικηγόρου της Δημοκρατίας είναι ορθή και ότι οι αιτητές προσβάλλουν κανονιστική διοικητική πράξη νομοθετικού περιεχομένου. Όπως έχει ήδη τονισθεί στην Κύπρο τέτοιες πράξεις δεν μπορούν να προσβληθούν απευθείας με προσφυγές κάτω από το άρθρο 146 του Συντάγματος. Μόνο ατομικές διοικητικές πράξεις μπορούν να προσβληθούν απευθείας με προσφυγή.

20 Για τους πιο πάνω λόγους η προδικαστική ένσταση γίνεται αποδεκτή. Η προσφυγή απορρίπτεται άνευ εξόδων.

Προσφυγή απορρίπτεται χωρίς έξοδα.