

12 Σεπτεμβρίου, 1991

[ΝΙΚΗΤΑΣ, Δ/σής]

ΑΝΑΦΟΡΙΚΑ ΜΕ ΤΟ ΑΡΘΡΟ 146 ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ

ΑΝΤΩΝΑΚΗΣ ΘΕΟΔΟΣΙΟΥ ΚΑΙ ΑΛΛΟΣ,

Αιτητές,

v.

ΑΝΑΘΕΩΡΗΤΙΚΗΣ ΑΡΧΗΣ ΑΔΕΙΩΝ,

Καθ' ης η αίτηση.

(Υπόθεση Αρ. 212/89).

---

Αναθεωρητική Αρχή Αδειών — Ιεραρχική Προσφυγή — Η αρχική απόφαση αποβάλλει τον εκτελεστό χαρακτήρα της και συγχωνεύεται στην μεταγενέστερη απόφαση επί της ιεραρχικής προσφυγής — Η τελευταία είναι η μόνη παραδεκτός προσβαλλόμενη πράξη.

5 Αναθεωρητική Αρχή Αδειών — Ο περί Ρυθμίσεως της Τροχαίας Μεταφοράς (Τροποποιητικός) Νόμος 84/84 — Άρθρο 4(1) (4) και (5) — Ρύθμιση και νομολογιακή ερμηνεία της.

10 Αναθεωρητική Αρχή Αδειών — Ο περί Ρυθμίσεως της Τροχαίας Μεταφοράς (Τροποποιητικός) Νόμος 84/84 — Άρθρο 8(3) (δ) — Ο χρησιμοποιούμενος στη διάταξη όρος "επιβλαβής ανταγωνισμός" έχει την έννοια που του δίδει με καθαρότητα η ίδια η διάταξη — Σημαίνει "την αποφυγή επιβλαβούς ανταγωνισμού των αναμειγμένων εις τας ττοιούτας μεταφοράς προσώπων".

15 Με την προσφυγή τους αυτή οι αιτητές προσέβαλαν την απόρριψη, από την Αναθεωρητική Αρχή Αδειών, των ιεραρχικών προσφυγών τους κατ' αποφάσεων της Αρχής Αδειών που δεν τους χορηγούσαν άδεια διευρύνσεως του δρομολογίου των λεωφορείων τους προκειμένου να συμπεριληφθεί στις γραμμές που εκτελούσαν και αριθμός ξενοδοχείων κατά μήκος της παραλιακής ζώνης Ορόκλινης - Λάρνακας.

20 Το Ανώτατο Δικαστήριο, απορρίπτοντας την προσφυγή, αποφάσισε ότι:

25 1. Πολύ ορθά ασκήθηκε η κρινόμενη προσφυγή εναντίον της απόφασης της Αναθεωρητικής Αρχής Αδειών, επί των ιεραρχικών προσφυγών, εφόσον η αρχική απόφαση απέβαλε τον εκτελεστό της

χαρακτήρα και συγχωνεύθηκε στη μεταγενέστερη αυτή απόφαση η οποία είναι η μόνη παραδεκτώσ προσβαλλόμενη πράξη.

2. Ο τροποποιητικός νόμος 84/84 αντικατέστησε τον Υπουργό Συγκοινωνιών και Έργων δευτεροβάθμιο όργανο σε θέματα τροχαίας μεταφοράς με την Αναθεωρητική Αρχή Αδειών και παράλληλα διευρύνει τις εξουσίες της τελευταίας. Πέρα από το ότι μπορεί να επικυρώσει, ακυρώσει ή τροποποιήσει την πρωτοβάθμια κρίση της Αρχής Αδειών, δικαιούται να αντικαταστήσει την προσβληθείσα απόφαση με νέα ή να παραπέμψει την υπόθεση και να διατάξει την Αρχή Αδειών να προβεί σε ορισμένες ενέργειες. Στις δύο τελευταίες περιπτώσεις παρέχεται ρητά στο αναθεωρητικό όργανο η ευχέρεια να συσταθμίσει και γεγονότα μεταγενέστερα της αρχικής απόφασης. Βλέπε άρθρο 4(A)((4) και (5) του ν. 84/84 και ενδεικτικά, από ερμηνευτική σκοπιά, τις αποφάσεις *Olivia Travel v. Δημοκρατίας*, *Χριστοδούλου v. Δημοκρατίας* και *Α.Π. Λουκά Λτδ v. Δημοκρατίας*.

4. Ο ακυρωτικός λόγος περί έρευνας είναι λανθασμένος. Το συμπέρασμα της έκθεσης του Τμήματος Οδικών Μεταφορών που τέθηκε ενώπιον της καθ' ης συνελαγόταν αναπόφευκτα και τη διερεύνηση της επιβατικής κίνησης στην περιοχή με την οποία συνδέονταν άρρηκτα το αντικείμενο της διεξαχθείσης έρευνας.

4. Είναι επίσης αβάσιμος ο λόγος ότι η αιτιολογία της επίδικης απόφασης είναι ασαφής και ανύπαρκτη. Τα αιτιολογικά της ερείσματα αναφέρονται με αρκετή σαφήνεια. Ο χρησιμοποιούμενος στη διάταξη 8(3)(δ) όρος "επιβλαβής ανταγωνισμός" έχει την έννοια που του δίδει με καθαρότητα η ίδια η διάταξη και σημαίνει "την αποφυγή επιβλαβούς ανταγωνισμού των αναμειγμένων ειστας τοιαύτας μεταφορές προσώπων".

*Προσφυγή απορρίπτεται χωρίς έξοδα.*

*Αναφερόμενες υποθέσεις:*

*Olivia Travel v. Δημοκρατίας (1986) 3 Α.Α.Δ. 2188·*

*Χριστοδούλου v. Δημοκρατίας (1986) 3 Α.Α.Δ. 2243·*

*Α. Π. Λουκά Λτδ v. Δημοκρατίας (1987) 3 Α.Α.Δ. 1511·*

*Τσουλόφτας v. Δημοκρατίας (1983) 3 Α.Α.Δ. 428·*

*Ιωάννου v. Αναθεωρητικής Αρχής Αδειών· Προσφυγή Αρ. 213/89, 35 ημερ. 13/10/90.*

**Προσφυγή.**

- Προσφυγή εναντίον της απόφασης της Αναθεωρητική Αρχής Αδειών με την οποία απέρριψε τις ιεραρχικές προσφυγές των αιτητών κατά της απόφασης της Αρχής Αδειών με την οποία απέρριψε το αίτημά τους για διεύρυνση του δρομολογίου των λεωφορείων του.

*A. Μαρκίδης, για τους αιτητές.*

*M. Τσιάππα (κα), Δικηγόρος της Δημοκρατίας Α', για την καθ' ης η αίτηση.*

10

*Cur. adv. vult.*

- ΝΙΚΗΤΑΣ, Δ. ανάγνωσε την ακόλουθη απόφαση. Οι αιτητές είναι ιδιοκτήτες τριών λεωφορείων. Η άδεια οδικής χρήσης με την οποία είναι εφοδιασμένοι τους επιτρέπει να εκτελούν δρομολόγια από την Ορόκλινη, που είναι η έδρα τους, μέχρι τη Λάρνακα. Η ακριβής διαδρομή την οποία καλύπτουν προσδιορίζεται στις σχετικές άδειες που τους χορήγησε η Αρχή Αδειών (Α.Α. για ευκολία). Τονίζεται ότι οι άδειες, όπως και κάθε άλλο έγγραφο ή πρακτικό στο οποίο πρόκειται να αναφερθώ, βρίσκονται στους διοικητικούς φακέλους-τεκμήρια.

- Οι αιτητές επιδίωξαν τη διεύρυνση του δρομολογίου που επέτρεπαν οι άδειες τους. Με τρεις χωριστές, αλλά ταυτόσημες αιτήσεις ημερ. 30/8/84, ζήτησαν να συμπεριληφθεί στις γραμμές που εκτελούσαν και αριθμός ξενοδοχείων (παράρτημα 3) κατά μήκος της παραλιακής ζώνης Ορόκλινης-Λάρνακας. Η Α.Α. απέρριψε το αίτημα στις 23/10/84 με την αιτιολογία ότι "η περιοχή εξυπηρετείται ικανοποιητικά από τα υφιστάμενα αδειούχα οχήματα." Κύριο έρεισμα της απόφασης υπήρξε η έκθεση (παράρτημα 5) του επαρχιακού ελεγκτή μεταφορών Αμμοχώστου-Λάρνακος ημερ. 11/10/84.

Στη συνέχεια οι αιτητές προσπάθησαν να επιτύχουν ανατροπή του δυσμενούς γι' αυτούς αποτελέσματος, κατα-

θέτοντας στις 24/11/84 ιεραρχικές προσφυγές στην Αναθεωρητική Αρχή Αδειών (χάρη συντομίας θα την αναφέρω εφεξής με τα αρχικά του ονόματος της ή απλά ως "η καθής"). Κι αυτό σύμφωνα με την ενδικοφανή διαδικασία των άρθρων 4(16) και 4Α(1) του περί Ρυθμίσεως της Τροχαίας Μεταφοράς (Τροποποιητικού) Νόμου 84/84. 5

Η εξέταση των προσφυγών από την Α.Α.Α. παρατάθηκε επί πολύ. Μολονότι η πρώτη συνεδρίαση έγινε στις 16/2/85 η ακρόαση της υπόθεσης συμπληρώθηκε σχεδόν μετά από 4 χρόνια την 21/1/89. Στο ενδιάμεσο είχαν λάβει χώρα δύο ακόμη συνεδριάσεις στις 16/3/88 και 20/7/88. Οι λόγοι καθυστέρησης δεν έχουν διευκρινιστεί. Παρόλο που έχει φανεί από τα πρακτικά των συνεδριάσεων πως σημειώθηκε πλήρης μεταβολή στη σύνθεση της καθής δύο φορές. 10  
15

Οι διοικητικές αυτές προσφυγές απέτυχαν. Η Α.Α.Α. τις απόρριψε με την απόφαση της ημερ. 21/1/89 που κοινοποίησε με επιστολή της αργότερα στις 4/2/89. Η κρινόμενη προσφυγή ασκήθηκε εναντίον της τελευταίας απόφασης. Πολύ ορθά εφόσον η αρχική απόφαση απέβαλε τον εκτελεστό της χαρακτήρα και συγχωνεύθηκε στη μεταγενέστερη της Α.Α.Α. η οποία, σύμφωνα με τη νομολογία, είναι η μόνη παραδεκτώσ προσβαλλόμενη πράξη. 20

Η απόφαση διαπιστώνει, όπως συνέβη και με την Αρχή Αδειών, το εξής σημαντικό: ότι η επιβατική κίνηση του παραλιακού δρόμου, στον οποίο αποβλέπουν οι αιτητές να επεκτείνουν τις δραστηριότητες τους, εξυπηρετείται σε ικανοποιητικό βαθμό από τα 4 λεωφορεία που υπάρχουν, ιδιοκτησίας των ενδιαφερομένων μερών. Η περιεχόμενη στην απορριπτική απόφαση της Α.Α.Α. κρίση συμπληρώνεται περαιτέρω με την ακόλουθη αιτιολογία που είναι και η καταληκτική παράγραφος της απόφασης: 25  
30

"Η Αρχή κατά την εξέταση των προσφυγών είχε υπόψη της τα κριτήρια που θέτει ο νόμος και δη τα κριτήρια του άρθρ. 8(3) του νόμου ως επίσης και το κριτήριο του άρθρου 5(13) περί παροχής σε όλους κατά το 35

5 δυνατό ίσης ευκαιρίας κτήσεως κέρδους. Έχοντας εξετάσει όλα τα στοιχεία ενώπιον της η Αρχή κρίνει ότι στις παρούσες υποθέσεις τα κριτήρια του άρθρου 8(3) και ιδίως το κριτήριο για αποφυγή επιβλαβούς ανταγωνισμού υπερισχύει του κριτηρίου για παροχή ίσης ευκαιρίας κτήσεως κέρδους. Για όλα αυτά θεωρεί ότι οι αιτούμενες επεκτάσεις διαδρομών δεν θα πρέπει να χορηγηθούν."

10 Έχω ήδη σημειώσει πως η απόφαση δεν ήταν ομόφωνη. Ένα από τα μέλη της καθής είχε διαφωνήσει. Κατά την άποψη του, που καταγράφεται χωριστά, η πρωταρχική απόφαση έπρεπε να ακυρωθεί και να αναπεφθεί η υπόθεση στην Α.Α. για επανεξέταση, αφού γίνει νέα έρευνα αναφορικά με την επιβατική κίνηση στην τουριστική αυτή δια-

15 δρομή. Ταυτοχρόνως υπέμνησε πως η έρευνα που έγινε προς αυτή την κατεύθυνση ήταν παλιά. Εχρονολογείτο από το 1984. Στο σημείο αυτό η μειοψηφίσασα απόφαση αναφέρει επί λέξει "δεν μπορούμε να βασισθούμε σε αυτή για να προχωρήσουμε στην έκδοση απόφασης και βάσει

20 των ευρημάτων της διεξαχθησομένης ερευνας να αποφασίσει (η Α.Α.Α.) κατά πόσον χρειάζονται ή όχι νέες άδειες."

Η γνώμη του μειοψηφίσαντος μέλους έδωσε την κεντρική ιδέα που πρόβαλαν οι αιτητές για την ακύρωση της απόφασης. Η εισήγηση τους είναι πως η νέα έρευνα θα

25 επέτρεπε στο όργανο να ασκήσει τη δική του διακριτική εξουσία υπό το πρίσμα των συγκοινωνιακών αναγκών της περιοχής όπως θα είχαν διαμορφωθεί κατά το χρόνο που επρόκειτο να την ασκήσει, δηλαδή, το Γενάρη του 1989. Η πρόταση αυτή των αιτητών έχει σαν υπόβαθρο τον τροπο-

30 ποιητικό νόμο 84/84. Ο νόμος αντικατέστησε τον Υπουργό Συγκοινωνιών και Έργων ως δευτεροβάθμιο όργανο σε θέματα τροχαίας μεταφοράς με την Α.Α.Α. και παράλληλα διεύρυνε τις εξουσίες της τελευταίας. Πέρα από το ότι μπορεί να επικυρώσει, ακυρώσει ή τροποποιήσει την πρω-

35 τοβάθμια κρίση της Αρχής Αδειών, δικαιούται να αντικαταστήσει την προσβληθείσα απόφαση με νέα ή να παραπέμψει την υπόθεση και να διατάξει την Αρχή Αδειών να προβεί σε ορισμένες ενέργειες. Στις δύο τελευταίες περι-

πτώσεις παρέχεται ρητά στο αναθεωρητικό όργανο η ευχέρεια να συσταθμίσει και γεγονότα μεταγενέστερα της αρχικής απόφασης. Βλέπε άρθρ. 4(Α)(4) και (5) του ν. 84/84. Επίσης παραπέμπω ενδεικτικά στις παρακάτω αποφάσεις που θίγουν το θέμα από την ερμηνευτική του σκοπιά και υπό το πλέγμα των παραπάνω νομοθετικών διατάξεων: *Olivia Travel ν. Δημοκρατίας* (1986) 3 Α.Α.Δ. 2188, *Χριστοδούλου ν. Δημοκρατίας* (1986) 3 Α.Α.Δ. 2243, *Α. Π. Λουκά Λτδ. ν. Δημοκρατίας* (1987) 3 Α.Α.Δ. 1511, 1513. 5

Ο άλλος λόγος της προσφυγής εστιάζεται στην αιτιολογία της επίδικης απόφασης. Συναφώς έχει λεχθεί πως η Α.Α.Α. έπρεπε πρώτα να αναλύσει και ερμηνεύσει τον όρο "επιβλαβής ανταγωνισμός", που συναντάμε στη σχετική διάταξη, για να μπορεί να είναι ελεγκτή η απόφαση σε δικαστικό επίπεδο. Κατά δεύτερο λόγο όφειλε να προβεί σε συγκεκριμένα ευρήματα που να θεμελιώνουν ένα τέτοιο ισχυρισμό. Ακόμα υποβλήθηκε πως το κριτήριο που αφορά στην απόκτηση κέρδους ευνοεί τους αιτητές που είναι πρόσφυγες και όχι την εταιρεία Μακρή, η οποία λειτουργεί τρία από τα λεωφορεία της γραμμής αυτής, που είναι οικονομικά μεγάλος και ισχυρός οργανισμός. Παρατηρώ πως εδώ δεν έχω θετικά στοιχεία υπό μορφή μαρτυρίας για τη δυναμικότητα της ενδιαφερόμενης εταιρείας και επίσης πως το τέταρτο λεωφορείο της γραμμής ανήκει σε κοινοπραξία προσφύγων. Σύμφωνα με τους ισχυρισμούς των αιτητών οι παραλείψεις που προεκτέθηκαν θεμελιώνουν και τον τρίτο λόγο της προσφυγής, την κατάχρηση εξουσίας. 10  
15  
20  
25

Η υπόθεση της καθής είναι απλή για να τη συνοψίσει κανείς. Σύμφωνα με το καθιερωμένο κριτήριο, που επεξηγείται στην υπόθεση *Τσουλόφτας ν. Δημοκρατίας* (1983) 3 Α.Α.Δ. 428, 432, η επικυρωτική κρίση της Α.Α.Α., ενόψει των στοιχείων που είχε στη διάθεση της και μπορούσε νόμιμα να λάβει υπόψη, ήταν λογικά παραδεκτή, πράγμα που την καθιστά απρόσβλητη. Αντίθετα με ότι ανέπτυξαν οι αιτητές η καθής υπέβαλε πως μιά και η Α.Α.Α. κατέληξε στο συμπέρασμα να επικυρώσει την υπό αναθεώρηση απόφαση, δεν είχε εξουσιοδότηση από το νόμο να ασχοληθεί με κατοπινά γεγονότα και να στηρίξει την κρίση της σε 30  
35

αυτά. Για το λόγο ότι δεν εξέδωσε νέα απόφαση, αλλά επικύρωσε απλώς την προγενέστερη.

5 Την παραπάνω θέση της η δικηγόρος της καθής την υπεράσπισε αναφερόμενη στην υπόθεση αρ. 213/89 Κώστας Ιωάννου ν. Αναθεωρητικής Αρχής Αδειών ημερ. 13/10/90. Η ιεραρχική προσφυγή του αιτητή κ. Κώστα Ιωάννου ως και των αιτητών στην κρινόμενη υπόθεση είχαν συνεκδικαστεί, το δε αποτέλεσμα ήταν το ίδιο. Δεν γνωρίζω γιατί δεν διατάχθηκε η συνεκδίκαση και των δύο προσφυγών. Το μόνο που μπορώ να πώ είναι πως η υπό 10 κρίση υπόθεση που εκκρεμούσε σε άλλο δικαστή μου ανατέθηκε στις 30/11/90 και τη συνέχισα μέχρι την περάτωση της. Παραθέτω τώρα την περικοπή που ενδιαφέρει από την παραπάνω απόφαση:

15 "Πρέπει να σημειωθεί ότι η Αρχή δύναται να λάβει υπόψη της γεγονότα μεταγενέστερα της έκδοσης της προσβαλλόμενης απόφασης της Αρχής Αδειών, μόνο σε περιπτώσεις που η ίδια προβαίνει σε έκδοση νέας απόφασης σε αντικατάσταση αυτής που προσβλήθηκε, ή πα 20 ραπέμπει την υπόθεση στην Αρχή Αδειών με διαταγή να προβεί σε ορισμένη ενέργεια - (άρθρο 4Α(5)). Η προσβαλλόμενη απόφαση απλώς επικύρωσε την απόφαση της Αρχής Αδειών.

25 Ο ισχυρισμός ότι έπρεπε η Αρχή να προβεί σε νέες καταμετρήσεις για να αποφανθεί για τον "επιβλαβή ανταγωνισμό" δεν έχει νομικό έρεισμα."

30 Από την αναδίφηση του υλικού που ήταν υπόψη της Αναθεωρητική Αρχής προκύπτει πως στη συνεδρίαση της 16/3/88 συμφωνήθηκε να γίνει έρευνα κατά πόσον (1) ικανοποιούνται οι ανάγκες της επίδικης διαδρομής και (2) τα εν υπηρεσία αδειούχα λεωφορεία της γραμμής αυτής τηρούσαν τους όρους της άδειας τους. Η απάντηση και στα δύο ερωτήματα υπήρξε καταφατική. Αυτό ήταν το αποτέλεσμα έρευνας που έγινε από το Τμήμα Οδικών Μεταφο 35 ρών, που πήρε τη σχετική εντολή. Το Τμήμα έκαμε την έρευνα το Μάρτιο του 1988 και την επανέλαβε το καλοκαίρι του ίδιου χρόνου σύμφωνα με την ειλημμένη απόφα-

ση. Η έκθεση, που τέθηκε στη διάθεση της Α.Α.Α., αναφέρει ρητά πως την περιοχή εξυπηρετούν πλήρως τα 4 λεωφορεία των ενδιαφερομένων προσώπων (παράρτημα 9 και παραρτήματα 14-17). Ομως το συμπέρασμα της έκθεσης συνεπαγόταν αναπόφευκτα και τη διερεύνηση της επιβατικής κίνησης στην περιοχή με την οποία συνδεόταν άρρηκτα το αντικείμενο της διεξαχθείσας έρευνας. Επομένως ο πρώτος λόγος της προσφυγής για έλλειψη έρευνας καταρρέει γιατί στην πραγματικότητα είναι λανθασμένος. 5

Είναι επίσης αβάσιμος ο λόγος ότι η αιτιολογία της επίδικης απόφασης είναι ασαφής και ανύπαρκτη. Τα αιτιολογικά της ερείσματα αναφέρονται με αρκετή σαφήνεια στην περικοπή που κατάγραφα ενωρίτερα. Είναι πρώτα η διαπίστωση, στο πλαίσιο των κριτηρίων του άρθρου 8(3) που αφορά φυσικά στην άσκηση της σχετικής αρμοδιότητας, πως παρέχεται ικανοποιητική εξυπηρέτηση από τα υπάρχοντα οχήματα της γραμμής. Έπεται η διαπίστωση πως η εκμετάλλευση της διαδρομής και από άλλους, με άλλα λόγια η παραχώρηση και άλλων αδειών, θα δημιουργήσει κατάσταση "επιβλαβούς ανταγωνισμού", που είναι ένα από τα συνεκτιμώμενα κριτήρια. (άρθρου 8(3)(δ)). Ο δικηγόρος του αιτητή διερωτήθηκε σε ποιούς πρέπει να είναι επιβλαβής ο ανταγωνισμός. Ο χρησιμοποιούμενος στην παραπάνω διάταξη όρος "επιβλαβής ανταγωνισμός" έχει την έννοια που του δίδει με καθαρότητα η ίδια η διάταξη και σημαίνει "την αποφυγή επιβλαβούς ανταγωνισμού των αναμειγμένων εις τας τοιαύτας μεταφοράς προσώπων". Η διαπίστωση στην οποία προέβη η καθής δεν είναι αόριστη, όπως εισηγήθηκαν οι αιτητές, αλλά βρίσκει έρεισμα σε στοιχεία που είναι στους φακέλους (βλέπε, για παράδειγμα, παραρτήματα 18 και 16). 10  
15  
20  
25  
30

Όσα έχουν ειπωθεί μέχρι τώρα δείχνουν πως κανένας από τους λόγους της προσφυγής δεν ευσταθεί. Η Α.Α.Α. είχε τη δυνατότητα, ενόψει των δεδομένων και στοιχείων, να πάρει την επίδικη απόφαση. Η προσφυγή απορρίπτεται, αλλά χωρίς έξοδα λόγω της καθυστέρησης που σημειώθηκε από τη διοίκηση στην εκδίκαση των ιεραρχικών προσφυγών. 35

*Προσφυγή απορρίπτεται χωρίς έξοδα.*