

25 Μαΐου, 1994

[ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΙΔΗΣ, Δ/στής]

ΑΝΑΦΟΡΙΚΑ ΜΕ ΤΟ ΑΡΘΡΟ 146 ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ

ΑΝΔΡΕΑΣ ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΥ,

Αιτητής,

v.

ΚΥΠΡΙΑΚΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ, ΔΙΑ ΤΟΥ ΥΠΟΥΡΓΟΥ
ΣΥΓΚΟΙΝΩΝΙΩΝ & ΕΡΓΩΝ,

Καθ' ων η αίτηση.

(Υπόθεση Αρ. 698/93)

5 Μηχανοκίνητα Οχήματα — Εξουσιοδότηση του Περί Μηχανοκινήτων Οχημάτων της Τροχαίας Κινήσεως Νόμου (Ν. 86/72) για έκδοση Κανονισμών για τη ρύθμιση εγγραφής μηχανοκινήτων οχημάτων (Άρθρο 5(1)) — Ο Κανονισμός 54 των Περί Μηχανοκινήτων Οχημάτων και Τροχαίας Κινήσεως Κανονισμών του 1984 (ΚΔΠ 66/84) δεν είναι *ultra vires* του εξουσιοδοτούντος Νόμου.

10 Μηχανοκίνητα Οχήματα — Αριστεροτίμονο όχημα — Κανονισμός 54 της ΚΔΠ 66/84 — Διακριτική ευχέρεια του Εφόρου να θέτει όρους σε εξαιρετικές περιπτώσεις για εγγραφή αριστεροτίμονου οχήματος — Ο καθορισμός πολιτικής για απόρριψη τέτοιου αιτήματος όταν υποβάλλεται από πρόσωπα που έρχονται για μόνιμη εγκατάσταση στην Κύπρο, αποκλείει την δυνατότητα άσκησης διακριτικής εξουσίας του Εφόρου.

15 Ο αιτητής προσέβαλε με την προσφυγή του την απόφαση των καθ' ων η αίτηση σύμφωνη με την οποία τέθηκε όρος για την εγγραφή του αριστεροτίμονου αυτοκινήτου του, η μετατροπή του συστήματος οδήγησής του σε δεξί.

20 Το Ανώτατο Δικαστήριο ακυρώνοντας την επίδικη απόφαση, αποφάσισε ότι:

(1) Η ερμηνευτική προσέγγιση του όρου "ρύθμιση" στην υπόθεση *Γιαννάκης Ευδιάς και Άλλη v. Αστυνομίας* καλύπτει και την πα-

ρούσα υπόθεση. Γίνεται αποδεκτό ότι a fortiori ο Κανονισμός 54(1) δεν είναι ultra vires του εξουσιοδοτούντος Νόμου αφού, αντίθετα προς ό,τι συμβαίνει στην περίπτωση του, ο Κανονισμός 4(2)(α)(iii) που εξετάστηκε στην υπόθεση *Ξυδιάς* απαγορεύει την εγγραφή λεωφορείων τα οποία είναι ηλικίας μεγαλύτερης των 5
τριών χρόνων χωρίς αναγνώριση στον Εφορο οποιασδήποτε διακριτικής εξουσίας. Ο πρώτος από τους δυο λόγους ακυρότητας δεν είναι βάσιμος.

- (2) Στην παρούσα υπόθεση, ο καθορισμός του τι θα θεωρείται ως εξαι- 10
ρητική περίπτωση και τι όχι είτε από το Γενικό Διευθυντή του Υπουργείου είτε από την ευρεία σύσκεψη είτε τελικά από το ίδιο το Τμήμα Οδικών Μεταφορών, συνιστά ανεπίτρεπτη παρέμβαση στο διοικητικό έργο που ο Κανονισμός αναθέτει στον Έφορο. Ούτως ή άλλως, η προαπόφαση πως στις περιπτώσεις προσώπων “που έρ- 15
χονται για μόνιμη εγκατάσταση στην Κύπρο δεν θα χορηγείται άδεια αριστερής οδήγησης”, πράγματι αποκλείει τη δυνατότητα άσκησης διακριτικής εξουσίας από τον Έφορο πάνω στη βάση των ιδιαίτερων περιστατικών της κάθε περίπτωσης. Με δοσμένη την 20
πολιτική που καθιερώθηκε, η διαπίστωση πως ο αιτητής ήλθε στην Κύπρο για μόνιμη εγκατάσταση, δεν άφησε περιθώρια άλλης διερεύνησης ως προς το αν, παρά τα πιο άνω, η περίπτωση του αιτητή ήταν εξαιρετική. Κάτω από αυτές τις συνθήκες δεν ήταν καθό- 25
λου παράξενο το γεγονός ότι στάληκε στον αιτητή το πολυγραφημένο κείμενο που αναφέρθηκε με το οποίο απαιτείται να γίνει η μετατροπή σύμφωνα με τις προδιαγραφές των κατασκευαστών ενώ, με βάση τα στοιχεία που υπήρχαν, αυτό ήταν αδύνατο. Επιπρόσθε- 30
τα, η αντίληψη ως προς το τι είναι εξαιρετική περίπτωση δεν αντιμετώπιστηκε ως όρος διαχρονικά σταθερός αλλά του προσδιόταν εναλασσόμενο περιεχόμενο κατά εποχή ως εάν να ήταν δυνατό διά 30
μέσου της καθιέρωσης πολιτικής να διαφοροποιείται η έννοια όρου που υιοθετούν οι Κανονισμοί.

Η προσβαλλόμενη απόφαση είναι άκυρη γιατί στην πραγματικότητα δεν διερευνήθηκε και δεν κρίθηκε από το αρμόδιο όργανο αν η περι- 35
πτωση του αιτητή είναι ή δεν είναι εξαιρετική.

Η προσφυγή επιτυγχάνει με έξοδα.

Αναφερόμενες υποθέσεις:

X” Μηνάς v. Δημοκρατίας κ.ά. (1993) 4 Α.Α.Δ. 2798,

Ξυδιάς κ.ά. v. Αστυνομίας (1993) 2 Α.Α.Δ. 174,

Kyriakou v. Republic (1986) 3 C.L.R. 1845.

Προσφυγή.

5 Προσφυγή εναντίον του όρου που τέθηκε στην εγγραφή του αριστεροτίμονου αυτοκινήτου του αιτητή και με τον οποίο θα έπρεπε να μετατρέψει το σύστημα οδήγησης του πιο πάνω αυτοκινήτου σε δεξί.

10 Α. Κληρίδης, για τον Αιτητή.

Α. Ματπουρίδης, Δικηγόρος της Δημοκρατίας, για τους Καθ' ων η αίτηση.

15

Cur. adv. vult.

ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΙΔΗΣ, Δ.: Το αίτημα του αιτητή για εγγραφή του αριστεροτίμονου αυτοκινήτου του εγκρίθηκε υπό τον όρο ότι θα "μετατραπεί το σύστημα οδήγησής του σε δεξί", σύμφωνα με τις
20 προδιαγραφές των κατασκευαστών. Βρίσκονταν ενώπιον της διοίκησης στοιχεία που καταδείκνυαν πως η μετατροπή ήταν τεχνικά αδύνατη. Οι εισαγωγείς στην Κύπρο των αυτοκινήτων του τύπου εκείνου βεβαίωσαν εγγράφως ότι τέτοιο αυτοκίνητο ουδέποτε κατασκευάστηκε ως δεξιότιμονο, δεν υπήρχαν εξαρτήματα για τη μετα-
25 τροπή του συστήματος οδήγησης και, τελικά, οποιαδήποτε απόπειρα μετατροπής θα ήταν αντίθετη προς τις προδιαγραφές και τα επίπεδα των κατασκευαστών.

30 Ο αιτητής προσβάλλει το κύρος του όρου που τέθηκε για τους ακόλουθους λόγους:

(1) Ο Κανονισμός 54 των περι Μηχανοκινήτων Οχημάτων και Τροχαίας Κινήσεως Κανονισμών του 1984 (ΚΔΠ 66/84) που διέπει το θέμα, είναι *ultra vires* του ομώνυμου εξουσιοδοτούντος Νόμου του 1972 (Ν. 86/72).

35

(2) Ο προσβαλλόμενος όρος τέθηκε κατά συμμόρφωση προς πολιτική που καθορίστηκε η οποία δεν έχει νομικό υπόβαθρο αλλά αντίθετα καταργεί και αφαιρεί από το αρμόδιο όργανο τη διακριτική ευχέρεια που του παρέχει ο Κανονισμός.

40

(3) Ο όρος τέθηκε κατά παράβαση της αρχής της ισότητας γιατί σε άλλη περίπτωση, κάτω από παρόμοιες συνθήκες, εκδόθηκε άδεια κυκλοφορίας για αυτοκίνητο με αριστερό τιμόνι

επειδή η μετατροπή του ήταν τεχνικά αδύνατη.

Το άρθρο 5(1) του Νόμου εξουσιοδοτεί την έκδοση Κανονισμών, μεταξύ άλλων, προς ρύθμιση της εγγραφής μηχανοκινήτων οχημάτων [άρθρο 5(1)(α)] και των της “κατασκευής, των διαστάσεων, βά- 5 ρους, σχεδίων, εξαρτημάτων, συσκευών και λοιπών ειδών μηχανοκινήτων οχημάτων” [άρθρο 5(1)(β)]. Ο Κανονισμός 54(1) έχει ως ακολούθως.

“Εκτος δυνάμει αδείας του Εφόρου, εις εξαιρετικές περιπτώσεις 10 χορηγουμένης και τηρουμένων των όρων, τους οποίους ο Έφορος ήθελεν εκάστοτε επιβάλλει, απαγορεύεται η εγγραφή ή οδήγησις μηχανοκινήτων οχημάτων μετ’ αριστερού συστήματος οδήγησης εν τη Δημοκρατία....”

Ο αιτητής υποστηρίζει ότι η εξουσία για ρύθμιση δεν σημαίνει 15 εξουσία για απαγόρευση ή περιορισμό της κυκλοφορίας οχημάτων. Οι καθ’ ων η αίτηση παρέπεμψαν στο ακόλουθο απόσπασμα από την υπόθεση *Αντρέας Χ’ Μηνάς ν. Δημοκρατίας* (1993) 4 Α.Α.Δ. 2798. 20

“Στην υπόθεση *Γιαννάκης Ξυδιάς και Άλλη ν. Αστυνομίας* (1993) 2 Α.Α.Δ. 174, το Ανώτατο Δικαστήριο ερεύνησε τον όρο “ρύθμιση της εγγραφής” στο άρθρο 5(1)(α) του Νόμου στο πλαίσιο της 25 εισήγησης πως ο Κανονισμός 3(α) που απαγορεύει την εγγραφή σε ορισμένες περιπτώσεις είναι *ultra vires*. Ανεφέρθη στις αρχές που διέπουν το θέμα και αποφάσισε, κατά πλειοψηφία, πως εκδόθηκε στο πλαίσιο της εξουσιοδότησης του Νόμου αφού συνιστούσε όχι σαρωτικό αλλά λογικό περιορισμό ή απαγόρευση χάριν της επίτευξης του σκοπού της ασφάλειας της κυκλοφορίας 30 οχημάτων που καλυπτόταν από την εξουσία για ρύθμιση της εγγραφής.”

Εισηγούνται ότι η απαγόρευση δεν είναι σαρωτική σε βαθμό που να υπερβαίνει τη νομοθετική εξουσιοδότηση για ρύθμιση της εγγραφής και των άλλων αλλά μετατρέπεται στην ουσία σε ρύθμιση από τη στιγμή που ο έφορος αποκτά διακριτική εξουσία να εγγράφει τέ- 35 τοια οχήματα σε εξαιρετικές περιπτώσεις.

Συμφωνώ ότι η ερμηνευτική προσέγγιση του όρου “ρύθμιση” 40 στην υπόθεση *Γιαννάκης Ξυδιάς και Άλλη ν. Αστυνομίας* (ανωτέρω) καλύπτει και την παρούσα υπόθεση. Δέχομαι ότι *a fortiori* ο Κανονισμός 54(1) δεν είναι *ultra vires* του εξουσιοδοτούντος Νόμου αφού, αντίθετα προς ό,τι συμβαίνει στην περίπτωση του, ο Κανονι-

5 σμός 4(2)(α)(ιι) που εξετάστηκε στην υπόθεση *Συδιάς* απαγορεύει την εγγραφή λεωφορείων τα οποία είναι ηλικίας μεγαλύτερης των τριών χρόνων χωρίς αναγνώριση στον Έφορο οποιασδήποτε διακριτικής εξουσίας. Ο πρώτος από τους δυο λόγους ακυρότητας δεν είναι βάσιμος.

Από τα γεγονότα, όπως συνοψίζονται στην ένσταση των καθ' ων η αίτηση, προκύπτουν τα ακόλουθα:

- 10 (α) Το 1984, μετά τη θέσπιση των Κανονισμών, ο Γενικός Διευθυντής του Υπουργείου Συγκοινωνιών και Έργων καθόρισε τα κριτήρια που θα έπρεπε να πληρούνται κατά την άσκηση της διακριτικής εξουσίας του Εφόρου για να θεωρηθεί ορισμένη περίπτωση ως “εξαιρετική”. Ως προς πρόσωπα
15 που θα επανέρχονταν στην Κύπρο για μόνιμη εγκατάσταση, η εγγραφή θα ήταν δυνατή εφόσο το πρόσωπο αυτό διέμενε για τουλάχιστον δυο χρόνια σε χώρα όπου ίσχυε αριστερό σύστημα οδήγησης νοουμένου ότι η κατάσταση του οχήματος ήταν τέτοια που τα έξοδα μετατροπής θα ήταν σημαντικά ψηλά σε σχέση με τη τελική αξία του οχήματος.
- 20 (β) Το 1990, ευρεία σύσκεψη των αρμοδίων τμημάτων και υπηρεσιών υπό την Προεδρία του Γενικού Διευθυντή του Υπουργείου Συγκοινωνιών και Έργων, καθόρισε εκ νέου τις “εξαιρετικές” περιπτώσεις και τις προϋποθέσεις που θα έπρεπε να πληρούνται σε σχέση με πρόσωπα που έρχονταν στην Κύπρο για μόνιμη εγκατάσταση. Θα έπρεπε να ήταν στο εξωτερικό για δυο χρόνια τουλάχιστον, να ήταν κάτοχοι του οχήματος για δώδεκα μήνες και να φαινόταν ότι ήταν
25 τεχνικώς ασύμφορη η μετατροπή του οχήματός τους σε δεξιότιμονο.
- 30 (γ) Στις 5 Μαρτίου 1992, με σημείωμα του Τμήματος Οδικών Μεταφορών, η πολιτική τροποποιήθηκε ξανά. Σύμφωνα με την παράγραφο 2(α) του σημειώματος, “στις περιπτώσεις μόνιμης εγγραφής οχημάτων σε πρόσωπα που έρχονται για μόνιμη εγκατάσταση στην Κύπρο δεν θα χορηγείται άδεια αριστερής οδήγησης για τα οχήματα αυτά”.
- 35 (δ) Ο αιτητής διέμενε στις Η.Π.Α. από το 1980 μέχρι το 1992. Εδικαιούτο να εισάξει στην Κύπρο αυτοκίνητο χωρίς να καταβάλει τελωνειακό δασμό και στις 25 Μαΐου 1993, μετά την έγκριση σχετικής αίτησής του, εισήξε στην Κύπρο το αυτοκίνητό του που είχε αριστερό σύστημα οδήγησης. Σε απάντη-
- 40

ση του αιτήματός του για εγγραφή του αυτοκινήτου του, του στάλθηκε, πρέπει να υποθέσουμε εκ μέρους του Εφόρου, η επιστολή ημερομηνίας 6 Ιουλίου 1993 με την οποία πληροφορήθηκε ότι εγκρίθηκε η εγγραφή του οχήματος υπό το συζητούμενο όρο. Η επιστολή, με την εξαίρεση των στοιχείων του αιτητή και του αυτοκινήτου του, ήταν πολυγραφημένη. 5

Η δυνατότητα εγγραφής αριστεροτίμονου αυτοκινήτου, εφόσον η περίπτωση είναι εξαιρετική, σημαίνει ανάγκη εξέτασης της κάθε περίπτωσης ξεχωριστά. Ενώ η εκ των προτέρων διαμόρφωση ορισμένης πολιτικής μπορεί γενικά να αποτελεί όχι μόνο παραδεκτή αλλά και επιθυμητή μέθοδο άσκησης διοίκησης αφού προάγει την αντικειμενικότερη προσέγγιση της κάθε περίπτωσης πάνω στη βάση κριτηρίων που τίθενται απρόσωπα και σε χρόνο ανύποπτο ενώ ταυτόχρονα παρέχει στον πολίτη τη δυνατότητα για έγκαιρη προσαρμογή εφόσον δημοσιοποιείται κατάλληλα, αυτή η πολιτική οφείλει να διακινείται στο υφιστάμενο νομοθετικό πλαίσιο και να μην το διαφοροποιεί ή να το παρακάμπτει. Και αν θα ήταν ποτέ δυνατό να καθοριστεί προκαταβολικά τι είναι και τι δεν είναι εξαιρετική περίπτωση, τα όποια κριτήρια προκρίνονται να υιοθετηθούν ως συνθέτονα την πολιτική που θα ακολουθείται δεν μπορεί παρά να προέρχονται από το διοικητικό όργανο στο οποίο, κατά το Νόμο, ανήκει η αποφασιστική αρμοδιότητα. 10
15
20

Στην παρούσα υπόθεση, ο καθορισμός του τι θα θεωρείται ως εξαιρετική περίπτωση και τι όχι είτε από το Γενικό Διευθυντή του Υπουργείου είτε από την ευρεία σύσκεψη είτε τελικά από το ίδιο το Τμήμα Οδικών Μεταφορών, συνιστά ανεπίτρεπτη παρέμβαση στο διοικητικό έργο που ο Κανονισμός αναθέτει στον Έφορο. Ούτως ή άλλως, η προσπάθεια πως στις περιπτώσεις προσώπων “που έρχονται για μόνιμη εγκατάσταση στη Κύπρο δεν θα χορηγείται άδεια αριστερής οδήγησης”, πράγματι αποκλείει τη δυνατότητα άσκησης διακριτικής εξουσίας από τον Έφορο πάνω στη βάση των ιδιαίτερων περιστατικών της κάθε περίπτωσης. Με δοσμένη την πολιτική που καθιερώθηκε, η διαπίστωση πως ο αιτητής ήλθε στην Κύπρο για μόνιμη εγκατάσταση, δεν άφησε περιθώρια άλλης διερεύνησης ως προς το αν, παρά τα πιο πάνω, η περίπτωση του αιτητή ήταν εξαιρετική. Κάτω από αυτές τις συνθήκες δεν ήταν καθόλου παράξενο το γεγονός ότι στάλθηκε στον αιτητή το πολυγραφημένο κείμενο που αναφέρθηκε με το οποίο απαιτείται να γίνει η μετατροπή σύμφωνα με τις προδιαγραφές των κατασκευαστών ενώ, με βάση τα στοιχεία που υπήρχαν, αυτό ήταν αδύνατο. Επιπρόσθετα, η αντίληψη ως προς το τι είναι εξαιρετική περίπτωση δεν αντιμετωπίστηκε ως όρος διαχρονικά σταθερός αλλά του προσδιδόταν εναλασσόμενο περιε- 25
30
35
40

χόμενο κατά εποχή ως εάν να ήταν δυνατό διά μέσου της καθιέρωσης πολιτικής να διαφοροποιείται η έννοια όρου που υιοθετούν οι κανονισμοί.

- 5 Πριν από τη λήψη της προσβαλλόμενης απόφασης, απεστάλη στο Διευθυντή του Τμήματος Οδικών Μεταφορών επιστολή από τον Αρχηγό της Αστυνομίας που αναφερόταν στους κινδύνους στην οδική ασφάλεια από την οδήγηση αριστεροτίμωνων οχημάτων και κατέληγε με την άποψη πως δεν πρέπει να επιτραπεί η εγγραφή και
10 κυκλοφορία τους. Οι κίνδυνοι είναι προφανείς και σίγουρα είναι ως εκ της αναγνώρισής τους που θεσμοθετήθηκε ο κανόνας αναφορικά με τη μη εγγραφή τέτοιων οχημάτων εκτός αν διαπιστώνεται ότι η περίπτωση είναι εξαιρετική. Η προσβαλλόμενη απόφαση είναι άκυρη γιατί στην πραγματικότητα δεν διερευνήθηκε και δεν κρίθηκε
15 από το αρμόδιο όργανο αν η περίπτωση του αιτητή είναι ή δεν είναι εξαιρετική.

- Οι καθ' ων η αίτηση επικαλέστηκαν το πιο κάτω απόσπασμα από την απόφαση του δικαστή Γ. Μ. Πική στην υπόθεση **Vassos Kyriakou v. Republic** (1986) 3 C.L.R. σελίδα 1845:

- 25 “An administrative authority cannot in the exercise of its administrative powers override the law by the evolution of criteria other than those laid down in the relevant statute. The one thing they cannot do is to neutralize their discretion to respond to the merits of the individual case.

- 30 — The sweeping nature of the directives laid down in this cases are designed to introduce a body of rules outside the context of the law and in some areas in opposition to it”.

Σε μετάφραση:

- 35 “Δεν μπορεί διοικητική αρχή στην άσκηση των διοικητικών της εξουσιών να υπερακοντίζει το Νόμο με τη δημιουργία κριτηρίων άλλων από εκείνων που τίθενται στο σχετικό νόμο. Εκείνο που δεν μπορούν να κάμουν είναι να εξουδετερώσουν τη διακριτική τους εξουσία να ανταποκριθούν στα δεδομένα της συγκεκριμένης υπόθεσης. Η σαρωτική φύση των κατευθυντήριων γραμμών
40 που χαραχθήκαν στην παρούσα υπόθεση αποβλέπουν στην εισαγωγή δέσμης κανόνων έξω από το πλαίσιο του Νόμου και ως προς ορισμένους τομείς κατ' αντίθεση προς αυτόν”.

Αντιλαμβάνομαι τα πιο πάνω, με τα οποία με όλο το σέβας συμ-

φωνώ, να ενισχύουν την υπόθεση του αιτητή. Ενόψει της κατάληξης στην οποία έχω αχθεί, δεν εγείρεται για εξέταση το ζήτημα της παράβασης της αρχής της ισότητας.

Η προσφυγή επιτυγχάνει και η προσβαλλόμενη απόφαση ακυρώνεται με έξοδα υπέρ του αιτητή. 5

Η προσφυγή επιτυγχάνει με έξοδα.