

17 Μαΐου, 1996

[ΚΑΛΛΗΣ, Δ/στής]

ΑΝΑΦΟΡΙΚΑ ΜΕ ΤΟ ΑΡΘΡΟ 146 ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ

ΠΑΝΑΓΙΩΤΑ ΤΣΑΓΓΑΡΗ,

Αιτήτρια,

v.

ΑΝΑΘΕΩΡΗΤΙΚΗΣ ΑΡΧΗΣ ΑΔΕΙΩΝ,

Καθ' ης η αίτηση.

(Υπόθεση Αρ. 449/91)

5 Αναθεωρητική Αρχή Αδειών — Αρμοδιότητα — Δεν έχει για απόρριψη ιεραρχικής προσφυγής — Η απόρριψη μιας τέτοιας προσφυγής, εκλαμβάνεται ως επικύρωση της απόφασης της Αρχής Αδειών — Επικύρωση άκυρης απόφασης της Αρχής Αδειών, καθιστά την απόφαση της Αναθεωρητικής Αρχής Αδειών άκυρη.

10 Συνταγματικό Δίκαιο — Αντισυνταγματικότητα Νόμου — Θεωρία de Facto οργάνων — Το Άρθρο 179 του Συντάγματος δεν παρέχει πεδίο εφαρμογής της θεωρίας αυτής.

15 Με την προσφυγή αυτή, προσβλήθηκε απόφαση της Αναθεωρητικής Αρχής Αδειών με την οποία απορρίφθηκε ιεραρχική προσφυγή κατά της απόφασης της Αρχής Αδειών, με την οποία επιβλήθηκαν “επιπρόσθετοι όροι άδειας” κατά την ανανέωση της άδειας στις 12/2/90.

Το Ανώτατο Δικαστήριο, ακυρώνοντας της επίδικη απόφαση, αποφάσισε ότι:

20 Όπως έχει υποδειχθεί στην υπόθεση *Ζύγκα* η απόρριψη ιεραρχικής προσφυγής αφεαυτής δεν αποτελεί απόφαση στην οποία μπορεί να αγθεί η Αναθεωρητική Αρχή Αδειών. Αφού το Δικαστήριο έλαβε υπόψη του το λεκτικό της απόφασης της Αναθεωρητικής Αρχής Αδειών θεώρησε ότι το αντικειμενικό αποτέλεσμα της ιεραρχικής προσφυγής ήταν η επικύρωση της απόφασης της Αρχής Αδειών. Κατ'

25

εφαρμογή της απόφασης στην **Καραγιώργη** διαπιστώνεται ότι η απόφαση η οποία επικυρώθηκε από την Αναθεωρητική Αρχή Αδειών ήταν άκυρη λόγω της αντισυνταγματικής συγκρότησης της Αρχής Αδειών.

Αφού το Δικαστήριο εξέτασε προσεκτικά την πιο πάνω προσέγγιση της νομολογίας περιλαμβανομένης και της προσέγγισης που σχετίζεται με τη θεωρία των *de facto* οργάνων την υιοθέτησε. 5

Η προσφυγή επιτυγχάνει χωρίς έξοδα.

10

Αναφερόμενες υποθέσεις:

P.I.K. ν. Καραγιώργη κ.ά. (1991) 3 Α.Α.Δ. 159,

Αδελφοί Γ.Κ. Μακρή Λτδ ν. Αναθεωρητικής Αρχής Αδειών (αφ. 2) (1991) 4 Α.Α.Δ. 4150, 15

Μουτουλλάς-Καλοπαναγιώτης Μεταφοραί Λτδ ν. Δημοκρατίας (1992) 4 Α.Α.Δ. 932,

20

Αρέστη ν. Δημοκρατίας (1991) 4 Α.Α.Δ. 3822,

Ζύγκας ν. Δημοκρατίας (1991) 4 Α.Α.Δ. 3327,

Δημητρίου ν. Δημοκρατίας (1992) 4 Α.Α.Δ. 1421, 25

Αδελφοί Γ.Κ. Μακρή Λτδ ν. Αναθεωρητικής Αρχής Αδειών (1994) 4 Α.Α.Δ. 817,

Αργύρη ν. Δημοκρατίας (1993) 4 Α.Α.Δ. 2584, 30

Γεωργίου ν. Αναθεωρητικής Αρχής Αδειών (1991) 4 Α.Α.Δ. 1563,

Χ" Αλεξάνδρου ν. Δημοκρατίας (1994) 4 Α.Α.Δ. 907,

35

Θεοδώρου κ.ά. ν. P.I.K. (1991) 4 Α.Α.Δ. 2056,

Νικολάου κ.ά. ν. Α.ΤΗ.Κ. (1991) 4 Α.Α.Δ. 1684.

Προσφυγή.

40

Προσφυγή εναντίον της απόφασης της Αναθεωρητικής Αρχής Αδειών με την οποία απορρίφθηκε η ιεραρχική προσφυγή της αιτήτριας για ανανέωση της άδειάς της με "επιπρόσθετους όρους

άδειας”.

Α. Παναγιώτου, για την Αιτήτρια.

- 5 Α. Μαμπουρίδης, Δικηγόρος της Δημοκρατίας, για την Καθ’ ης αίτηση.

Τρ. Κωνσταντινίδης, για το Ενδιαφερόμενο Μέρος.

- 10 *Cur. adv. vult.*

- 15 ΚΑΛΛΗΣ, Δ.: Η παρούσα προσφυγή στρέφεται εναντίον απόφασης της Αναθεωρητικής Αρχής Αδειών, ημερ. 4.1.1991, με την οποία απορρίφθηκε ιεραρχική προσφυγή της αιτήτριας εναντίον απόφασης της Αρχής Αδειών. Με την απόφαση της Αρχής Αδειών είχαν επιβληθεί “επιπρόσθετοι όροι άδειας” κατά την ανανέωση της άδειας στις 12.2.90.

- 20 Ένας από τους λόγους ακυρώσεως ήταν ότι η “πράξη ή/και απόφαση εναντίον της οποίας ασκήθηκε η ιεραρχική προσφυγή και επικυρώθηκε από την Αναθεωρητική Αρχή Αδειών ελήφθη από αντισυνταγματικό ή/και αναρμόδιο σώμα και/ή η συγκρότηση ή/και σύνθεση του οποίου είναι αντισυνταγματική και αντικανονική και ως εκ τούτου παράνομη και νομικά άκυρη ή/και ανυπόστατη”.

- 25 Έρεισμα για τον πιο πάνω λόγο άκυρώσεως ήταν η απόφαση στην υπόθεση **P.I.K. ν. Καραγιώργη κ.ά.** (1991) 3 Α.Α.Δ. 159, με την οποία ο περί Ορισμένων Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου (Διορισμός Διοικητικών Συμβουλίων) Νόμος, 1988 (Ν 149/88) (“Ο Νόμος”) κηρύχθηκε αντισυνταγματικός .

- 30 Με το Νόμο αυτό ο αριθμός των μελών ορισμένων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, μεταξύ των οποίων και η Αρχή Αδειών, αυξήθηκε στα εννέα.

- 40 Ο Νόμος πρόβλεπε κάποια ανάμειξη των πολιτικών κομμάτων και διαβουλεύσεις με τους εκπροσώπους τους για το διορισμό των μελών των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου. Σαν αποτέλεσμα της αντισυνταγματικότητας του Νόμου η συγκρότηση της Αρχής Αδειών, με βάση το Νόμο αυτό, ήταν πρόδηλα αντίθετη και ασύμφωνη με τις πρόνοιες του Συντάγματος.

Παρόμοιος λόγος ακυρώσεως και μάλιστα σε σχέση με αποφά-

σεις της Αναθεωρητικής Αρχής Αδειών έχει προβληθεί σε σειρά υποθέσεων (βλ. *Αδελφοί Γ.Κ. Μακρή Λτδ ν. Αναθεωρητικής Αρχής Αδειών (αρ. 2)* (1991) 4 Α.Α.Δ. 4150, *Μουτουλλάς-Καλοπαναγιώτης Μεταφοραί Λτδ ν. Δημοκρατίας* (1992) 4 Α.Α.Δ. 932, *Αρέστη ν. Δημοκρατίας* (1991) 4 Α.Α.Δ. 3822, *Ζύγκας ν. Δημοκρατίας* (1991) 4 Α.Α.Δ. 3327, *Δημητρίου ν. Δημοκρατίας* (1992) 4 Α.Α.Δ. 1421, *Αδελφοί Γ.Κ. Μακρή Λτδ ν. Αναθεωρητικής Αρχής Αδειών* (1994) 4 Α.Α.Δ. 817, *Αργύρη ν. Δημοκρατίας* (1993) 4 Α.Α.Δ. 2584, *Γεωργίου ν. Αναθεωρητικής Αρχής Αδειών* (1991) 4 Α.Α.Δ. 1563 και *Χ" Αλεξάνδρου ν. Δημοκρατίας* (1994) 4 Α.Α.Δ. 907. 5 10

Η προσέγγιση του Δικαστηρίου σε όλες τις πιο πάνω υποθέσεις ήταν ταυτόσημη. Καταγράψω την προσέγγιση στη *Ζύγκα* (πιο πάνω): 15

“Η απόρριψη ιεραρχικής προσφυγής αφευατής, δεν αποτελεί απόφαση στην οποία μπορεί να αχθεί η Αναθεωρητική Αρχή Αδειών. Οι αποφάσεις στις οποίες η Αρχή μπορεί να προέλθει, καθορίζονται στο άρθρο 4Α(4) του περί Ρυθμίσεως της Τροχαίας Μεταφοράς Νόμου του 1982 (Ν 9/82) (πως τροποποιήθηκε από το Ν 84/84), και είναι: 20

- (α) να επικυρώση την προσβληθείσαν απόφαση, 25
- (β) να ακυρώση την προσβληθείσαν απόφαση,
- (γ) να τροποποιήση την προσβληθείσαν απόφαση,
- (δ) να προβή η ίδια εις έκδοσιν νέας αποφάσεως εις αντικατάστασιν της προσβληθείσης, 30
- (ε) να παραπέμψη την υπόθεσιν εις την αρχήν αδειών, διατάσσουσα ταύτην να προβή εις ωρισμένην ενέργειαν. 35

Στην υπό εξέταση υπόθεση, η κατάληξη της ιεραρχικής προσφυγής δεν ήταν λεκτικά η επικύρωση της προσβληθείσας απόφασης αλλά η απόρριψη της προσφυγής. Η επικύρωση όμως εξυπακούεται από την απόρριψη. Διαφορετικά, η επίδικη απόφαση δε θα ήταν λυσιτελής και δε θα μπορούσε να αποτελέσει το αντικείμενο προσφυγής. Το αντικειμενικό αποτέλεσμα της ιεραρχικής προσφυγής ήταν η επικύρωση της απόφασης της 40

Αρχής Αδειών. Ο όρος ‘απόφαση’, όπως απαντάται στο άρθρο 4Α(4), του Ν 9/82 υποδηλώνει το αποτέλεσμα της προσφυγής και όχι το σκεπτικό που τη στοιχειοθετεί. Το κριτήριο είναι αντικειμενικό. Η αμφισβήτηση της επίδικης απόφασης επικεντρώνεται στη δικαιοκή της υπόσταση.

Για τους λόγους που ακυρώθηκαν οι διοικητικές αποφάσεις στις *Γεωργίου* και *Αρέστη* κρίνεται αναπόδραστη και η ακύρωση της επίδικης απόφασης.”

Καταγράφω και το σκεπτικό της *Γεωργίου* (πιο πάνω):

“Η εκτίμηση του πεδίου λειτουργίας της Αναθεωρητικής Αρχής είναι ορθή. Οι εξουσίες της όμως δεν είναι άλλες από εκείνες που θέτει ο νόμος και που απαριθμούνται στο άρθρο 4Α(4) του Ν 84/84. Το εύρος του πεδίου λειτουργίας της Αναθεωρητικής Αρχής υπογραμμίζεται και από την εξουσία που περιέχεται στην παράγραφο (δ) του άρθρου 4Α να προβεί η ίδια στην έκδοση νέας απόφασης σε αντικατάσταση της προσβαλλόμενης. Παρέχεται όμως και διακριτική ευχέρεια από την παράγραφο (α) ‘να επικυρώσει την προσβληθείσαν απόφαση’. Η επικύρωση υποδηλώνει την βεβαίωση της πράξης και συναρτάται με το κύρος της.

Εφόσον διαπιστώνεται ότι η απόφαση η οποία επικυρώθηκε ήταν άκυρη, η επικύρωση δεν μπορεί να προσθέσει στο κύρος της ανυπόστατης απόφασης. Εξ αντικειμένου συναρτάται η απόφαση της Αναθεωρητικής Αρχής με το κύρος του αντικειμένου της έφεσης, δηλαδή την απόφαση της Αρχής Αδειών και δε μπορεί να έχει άλλη τύχη εφόσον προσβάλλεται δικαστικά από την ακύρωσή της. Κατά συνέπεια η επίδικη απόφαση υπόκειται σε ακύρωση. Μετά από αυτή τη διαπίστωση δεν παρίσταται ανάγκη εξέτασης οποιονδήποτε άλλων λόγων για τους οποίους καλούμεθα να ακυρώσουμε την απόφαση.”

Ο ευπαίδευτος συνήγορος των καθ’ ων η αίτηση υποστήριξε ότι το κύρος της προσβαλλόμενης απόφασης μπορεί να διασωθεί εν πάση περιπτώσει και με βάση την αρχή της βεβαιότητας και συνέχειας της διοικήσεως και με βάση τη θεωρία των *de facto* οργάνων. Σχεδόν ανάλογες εισηγήσεις έγιναν και στις υποθέσεις *Αρέστη*, *Μουτουλλάς-Καλοπαναγιώτης Μεταφοραί Ατδ*, (πιο πάνω), *Θεοδώρου κ.ά. ν. Ρ.Ι.Κ.* (1991) 4 Α.Α.Δ. 2056 και *Νικολάου κ.ά. ν. Α.ΤΗ.Κ.* (1991) 4 Α.Α.Δ. 1684.

Στην *Νικολάου* (πιο πάνω) η σχετική εισήγηση έχει αντιμετωπισθεί ως ακολούθως:

“Μετά από προσεκτική μελέτη του θέματος καταλήγω ότι το κυπριακό Σύνταγμα δεν παρέχει πεδίο για την επίκληση κάτω από οποιοσδήποτε συνθήκες της αρχής της νομιμότητας αποφάσεων de facto οργάνων. Το άρθρο 179.1 καθιστά το Σύνταγμα τον υπέρτατο νόμο της κυπριακής πολιτείας. Το άρθρο 179.2 αποκλείει κάθε λειτουργία έξω από τα πλαίσια που οριοθετεί το Σύνταγμα. Προβλέπει ρητά ότι κανένας νόμος ή πράξη ή απόφαση οργάνου, αρχής ή προσώπου που ασκεί εκτελεστική εξουσία ή διοικητικό λειτούργημα μπορεί να είναι αντίθετος ή ασύμφωνος προς τις διατάξεις του Συντάγματος. Συνεπώς όχι μόνο ο αντισυνταγματικός νόμος καταρρίπτεται με τη διακήρυξη της αντισυνταγματικότητάς του από το νομικό στερέωμα αλλά και κάθε πράξη ή απόφαση που λαμβάνεται έξω από το συνταγματικό πλαίσιο στερείται αφ’ εαυτής δικαιοσύνης. Η συγκρότηση του Συμβουλίου της Αρχής Τηλεπικοινωνιών κατ’ αντίθεση προς το Σύνταγμα έθεσε, για όσο χρόνο λειτουργούσε με αντισυνταγματικό τρόπο, τις αποφάσεις του έξω από τα συνταγματικά πλαίσια και κατ’ επέκταση, όπως διακηρύξαμε στην υπόθεση *P.I.K.*, τις αποστέρησε κάθε δικαιοσύνης ερείσματος.”

Στην παρούσα υπόθεση η Αναθεωρητική Αρχή Αδειών αφού παρέθεσε το ιστορικό της υπόθεσης κατέληξε ως πιο κάτω:

“Είναι φανερό από τα πιο πάνω ότι για τους επιβληθέντες όρους ουσιαστικά είχε επιτευχθεί συμφωνία μεταξύ των διαφόρων μερών περιλαμβανομένης και της προσφεύγουσας. Είναι αποδεκτό ότι η Αρχή Αδειών έχει δικαίωμα να επιβάλει όρους κατά τη χορήγηση αδειών οδικής χρήσης και να τροποποιεί αυτούς κατά πάντα χρόνο. Υπο τις περιστάσεις θεωρούμε ότι η επιβολή των επιπρόσθετων όρων ήταν δικαιολογημένη και έγινε για να εφαρμοσθεί και να διασαφηνισθεί πλήρως η απόφαση του Υπουργού.”

Για τους πιο πάνω λόγους απορρίπτουμε την προσφυγή.”

Όπως έχει υποδειχθεί στη *Ζύγκα* (πιο πάνω) η απόρριψη ιεραρχικής προσφυγής αφεαυτής δεν αποτελεί απόφαση στην οποία μπορεί να αχθεί η Αναθεωρητική Αρχή Αδειών. Αφού έλαβα υπόψη μου το λεκτικό της απόφασης της Αναθεωρητικής Αρχής Αδειών θεωρώ ότι το αντικειμενικό αποτέλεσμα της ιεραρχικής προ-

σφυγής ήταν η επικύρωση της απόφασης της Αρχής Αδειών. Κατ' εφαρμογή της απόφασης στην **Καταγνώση** (πιο πάνω) διαπιστώνω ότι η απόφαση η οποία επικυρώθηκε από την Αναθεωρητική Αρχή Αδειών ήταν άκυρη λόγω της αντισυνταγματικής συγκρότησης της Αρχής Αδειών.

5
10 Αφού εξέτασα προσεκτικά την πιο πάνω προσέγγιση της νομολογίας μας περιλαμβανομένης και της προσέγγισης που σχετίζεται με τη θεωρία των de facto οργάνων την υιοθετώ.

Ακολουθεί πως η επίδικη απόφαση ακυρώνεται στο σύνολό της. Δεν εκδίδεται διαταγή για τα έξοδα.

Η επίδικη απόφαση ακυρώνεται χωρίς έξοδα.