

17 Μαΐου, 1996

[ΚΑΛΛΗΣ, Δ/στής]

ΑΝΑΦΟΡΙΚΑ ΜΕ ΤΟ ΑΡΘΡΟ 146 ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ

ΧΡΙΣΤΟΦΟΡΟΣ ΦΟΡΗ,

*Αιτητής,*

v.

ΚΥΠΡΙΑΚΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ, ΜΕΣΩ ΑΝΑΘΕΩΡΗΤΙΚΗΣ ΑΡΧΗΣ  
ΑΔΕΙΩΝ ΚΑΙ ΑΛΛΟΥ,

*Καθ' ων η αίτηση.*

*(Υπόθεση Αρ. 60/93)*

---

*Προσφυγή βάσει του Άρθρου 146 του Συντάγματος — Λόγοι ακυρώσεως — Έλλειψη αιτιολογίας — Ισχυρισμοί που προβάλλονται από τους δικηγόρους δεν μπορούν να αποτελέσουν μέρος της αιτιολογίας της επίδικης απόφασης.*

5

*Αναθεωρητική Αρχή Αδειών — Ιεραρχική προσφυγή κατ' αποφάσεως της Αρχής Αδειών — Η ουσιαστική κρίση — Αντικατάσταση λεωφορείου — Άρθρο 8(3) του περί Ρυθμίσεως Τροχαίας Μεταφοράς Νόμου 9/82 — Ερμηνεία — Εφαρμογή στα γεγονότα της κριθείσας περίπτωσης — Διαπίστωση κακής άσκησης της διακριτικής ευχερείας που ο Νόμος παρέχει από την Αναθεωρητική Αρχή Αδειών.*

10

*Διοικητικό Δίκαιο — Διακριτική ευχέρεια της διοίκησης — Πότε ασκείται σύννομα — Παράμετροι του δικαστικού ελέγχου της — Όρια του δικαστικού ελέγχου — Θεωρία και νομολογία — Περιστάσεις στην κριθείσα περίπτωση — Κακή άσκηση της διακριτικής ευχερείας.*

15

*Ο αιτητής προσέφυγε κατά της ακύρωσης, από την Αναθεωρητική Αρχή Αδειών, της άδειας αντικατάστασης του λεωφορείου του με μεγαλύτερο που του είχε χορηγήσει η Αρχή Αδειών και εναντίον της οποίας ασκήθηκε η ιεραρχική προσφυγή που οδήγησε στην επίδικη πράξη.*

20

*Το Ανώτατο Δικαστήριο, ακυρώνοντας την επίδικη απόφαση, απο-*

φάσισε ότι:

1. Ισχυρισμοί που προβάλλονται από τους δικηγόρους δεν μπορούν να αποτελέσουν μέρος της αιτιολογίας της επίδικης απόφασης.

5

2. Είναι πρόδηλο από το περιεχόμενο της επίδικης απόφασης εν προκειμένω ότι κύριο νομικό στήριγμά της ήταν το Άρθρο 8(3) του περί Ρυθμίσεως της Τροχαίας Μεταφοράς Νόμου, 1982 (Ν. 9/82).

10

Κρίθηκε από την Αναθεωρητική Αρχή Αδειών εδώ ότι με την απόφαση της Αρχής Αδειών "έχει εγκριθεί μια αύξηση θέσεων σχεδόν 50% των υφιστάμενων" γεγονός που αντίκειται στις πρόνοιες του Άρθρου 8(3) του πιο πάνω Νόμου.

15

Το Δικαστήριο αφού έλαβε υπόψη του το λεκτικό της επίδικης απόφασης έκρινε ότι έχει ληφθεί στα πλαίσια της άσκησης της διακριτικής ευχέρειας που παρέχεται από το πιο πάνω Άρθρο 8(3) . Επομένως η επίδικη απόφαση θα κριθεί με βάση τις αρχές που διέπουν το δικαστικό έλεγχο αποφάσεων που λαμβάνονται στα πλαίσια άσκησης διακριτικής ευχέρειας.

20

3. Σύμφωνα με την πάγια θέση της Νομολογίας το διοικητικό δικαστήριο δεν επεμβαίνει στην απόφαση ενός διοικητικού οργάνου υποκαθιστώντας την με τη δική του διακριτική ευχέρεια εκτός αν η επίδικη απόφαση δεν ήταν εύλογα επιτρεπτή με βάση τα ενώπιόν του στοιχεία.

25

Το δικαστήριο επεμβαίνει μόνο:

30

α) Οσάκις η διακριτική ευχέρεια έχει ασκηθεί με τρόπο πλημμελή π.χ. όταν η επίδικη απόφαση δεν μπορεί να στηριχθεί από την αιτιολογία της ή οσάκις ουσιαστικοί παράγοντες δεν είχαν ληφθεί δεόντως υπόψη.

35

β) Οσάκις η απόφαση λήφθηκε κάτω από πλάνη περί τα πράγματα ή τον Νόμο.

40

Έργο του δικαστή δεν είναι να υποκαταστήσει, αλλά απλώς να ελέγξει την κρίση της διοικήσεως. Ο έλεγχος αυτός είναι εξ ορισμού νομικός έλεγχος και είναι δυνατός μόνο όπου είναι διαθέσιμα νομικά κριτήρια. Όπου, από την άλλη πλευρά, η κρίση της διοικήσεως αντίκειται στα διδάγματα της κοινής πείρας, τα οποία βέβαια γνωρίζει και μπορεί να χρησιμοποιεί και ο δικαστής, θα

πρόκειται συνήθως για υπέρβαση των ορίων της διακριτικής ευχέρειας, που υπάγεται στο δικαστικό έλεγχο.

Ο δικαστικός έλεγχος της ασκήσεως της διακριτικής ευχέρειας της διοικήσεως αφορά την εξέταση των εξής σημείων:

- 5
- (α) αν ο νόμος όντως παρεχώρησε διακριτική ευχέρεια στην διοίκηση και μάλιστα στο μέτρο που ασκήθηκε,
- (β) αν η διοίκηση όντως άσκησε την παραχωρηθείσα ευχέρεια, 10
- (γ) αν η διοίκηση διέπραξε “κακή χρήση” ή “υπέρβαση των άκρων ορίων της διακριτικής εξουσίας”, γιατί δεν ετήρησε τα όρια που της έθεσε ο συγκεκριμένος νόμος ή που προκύπτουν από το Σύστημα και τις γενικές αρχές του δικαίου, 15
- (δ) αν η διοίκηση κατά την άσκηση της διακριτικής ευχέρειας έκανε “κατάχρηση εξουσίας”.
4. Είναι πρόδηλο από την επίδικη απόφαση ότι αυτό που έχει επηρεάσει αποφασιστικά την κρίση της Αναθεωρητικής Αρχής Αδειών ήταν οι πρόνοιες των παραγράφων (α), (β) και (δ) του Άρθρου 8(3) του πιο πάνω Νόμου. Αν επρόκειτο για χορήγηση μιας εντελώς νέας άδειας πράγματι ο ρόλος των πιο πάνω παραγράφων θα ήταν κίριος και αποφασιστικός. Ωστόσο επρόκειτο για αντικατάσταση. Ο αιτητής είχε ήδη άδεια για 37 επιβάτες. Με την απόφαση της Αρχής Αδειών η άδεια αυξήθηκε στους 55 επιβάτες - αύξηση 18 επιβατών. 20
- Σύμφωνα με το Άρθρο 8(3) (γ) “η αρχή αδειών εν τη ενάσκησει της διακριτικής αυτής εξουσίας θα λαμβάνει υπ’ όψιν ..... (γ) τον βαθμόν εις τον οποίον είναι πιθανόν ότι ούτος θα δύναται να παρέχει ασφαλείς, συνεχείς και τακτικές μεταφορικής υπηρεσίας.” 25
- Επομένως η ασφάλεια είναι ένας από τους παράγοντες που επηρεάζει τον τρόπο άσκησης της σχετικής διακριτικής ευχέρειας. Το Δικαστήριο έλαβε υπόψη του τα στοιχεία τα οποία βρίσκοντο ενώπιον της Αναθεωρητικής Αρχής Αδειών. Ιδιαίτερα έλαβε υπόψη το στοιχείο της ασφάλειας, άνεσης και καλύτερης εξυπηρέτησης. Δεδομένης της ύπαρξης 14 αδειούχων λεωφορείων η κατά 18 επιβάτες αύξηση δε θα ήταν ικανή να επηρεάσει με οποιοδήποτε δυσμενή τρόπο τα οικονομικά συμφέροντα των άλλων λεωφορειούχων έστω και κάτω από συνθήκες μειωμένης πληρότητας. Ο επηρεασμός θα ήταν μηδαμινός ή ανύπαρκτος. Τα στοιχεία της άνεσης, 30 40

ασφάλειας και καλύτερης εξυπηρέτησης είναι στοιχεία στα οποία πρέπει να αποδίδεται δεσπόζουσα σημασία όταν εξετάζονται θέματα οδικών μεταφορών. Είναι στοιχεία που υπερέχουν έκδηλα των μικροοικονομικών συμφερόντων, όπως είναι εδώ η περίπτωση.

5

Είναι ουσιώδεις παράγοντες οι οποίοι πρέπει να επικρατούν έναντι των μικροοικονομικών συμφερόντων. Θεωρείται ότι η ασφάλεια των επιβατών αποτελεί ζήτημα δημόσιου συμφέροντος. Επομένως, σύμφωνα με την αρχή της υπεροχής του δημόσιου συμφέροντος κατά την άσκηση της διακριτικής ευχέρειας έπρεπε να της είχε δοθεί αυξημένη βαρύτητα.

10

Το Δικαστήριο έκρινε ότι κατά τη λήψη της επίδικης απόφασης δε δόθηκε η δέουσα βαρύτητα και δε λήφθηκαν υπόψη οι πιο πάνω ουσιώδεις παράγοντες της ασφάλειας, άνεσης και καλύτερης εξυπηρέτησης του κοινού. Ακολουθεί πως η σχετική διακριτική ευχέρεια έχει ασκηθεί με τρόπο αντίθετο προς το σκοπό του Νόμου, και έχει, επομένως, ασκηθεί με πλημμελή τρόπο.

15

20

5. Από την στιγμή που σύμφωνα με την άδεια οδικής χρήσεως που του παραχωρείται ένας λεωφορειούχος δικαιούται να κάμνει και εκδρομές το γεγονός ότι το λεωφορείο του είναι πιο κατάλληλο για εκδρομές, από τα λεωφορεία των ανταγωνιστών του, δεν μπορεί να αποτελέσει λόγο για απόρριψη της αίτησής του. Ακολουθεί πως και το δεύτερο σκέλος της αιτιολογίας ήταν πεπληνημένο.

25

*Η προσφυγή επιτυγχάνει χωρίς έξοδα.*

30

*Αναφερόμενες υποθέσεις:*

*Metaloc v. Republic (1969) 3 C.L.R. 351,*

35

*J.M.C. Polytrade v. Δημοκρατίας (1992) 3 Α.Α.Δ. 294,*

*Αχιλλέως v. Δημοκρατίας (1992) 3 Α.Α.Δ. 565,*

*Tsangaris v. Republic (1975) 3 C.L.R. 518,*

40

*Droushiotis v. Republic (1966) 3 C.L.R. 722,*

*Avgousti v. Permits Authority (1972) 3 C.L.R. 356,*

*HadjiGeorghiou v. Republic (1974) 3 C.L.R. 436,*

*Pierides v. Republic (1969) 3 C.L.R. 274,*

*Merck v. Republic (1972) 3 C.L.R. 548,*

5

*Soteriou v. Republic (1966) 3 C.L.R. 83.*

### Προσφυγή.

10

Προσφυγή εναντίον της απόφασης της Αναθεωρητικής Αρχής Αδειών με την οποία ακύρωσε τη δοθείσα άδεια αντικατάστασης λεωφορείου του αιτητή με άλλο όχημα 55 θέσεων.

*E. Ευσταθίου, για τον Αιτητή.*

15

*A. Μαμπουρίδης, Δικηγόρος της Δημοκρατίας, για τους Καθ' ων η αίτηση.*

*Cur. adv. vult.* 20

ΚΑΛΛΗΣ, Δ.: Με την παρούσα προσφυγή ο αιτητής ζητά την πιο κάτω θεραπεία:

“Δήλωση και/ή διαταγή του Σεβαστού Δικαστηρίου ότι η απόφαση των καθ' ων η αίτηση με την οποίαν αυτοί ακύρωσαν την δοθείσα άδεια αντικατάστασης του λεωφορείου υπ' αρ. εγγραφής GK450 με άλλον όχημα 55 θέσεων και/ή με την οποίαν έκαμαν αποδεκτή την ιεραρχική προσφυγή 159/92, είναι άκυρη και/ή παράνομη και/ή στερημένη έννομου αποτελέσματος και/ή η παράλειψη να εγκρίνουν και/ή επικυρώσουν την απόφαση της Αρχής Αδειών με την οποία αυτή ενέκρινε την αντικατάσταση του αδειούχου αγροτικού λεωφορείου υπ' αρ. GK450 με άλλο λεωφορείο 55 θέσεων, δεν θα έπρεπε να ελάμβανε χώραν.”

35

Τα πραγματικά περιστατικά που περιβάλλουν την προσφυγή έχουν ως πιο κάτω:

Κατά τον ουσιαώδη χρόνο ο αιτητής ήταν ιδιοκτήτης του λεωφορείου με αρ. εγγραφής GK450, 37 θέσεων. Το χρησιμοποιούσε για μεταφορά επιβατών επί της διαδρομής “Παλαιχώρι-Λευκωσία”. Με αίτησή του προς την Αρχή Αδειών ημερ. 14.5.92 ζήτησε όπως το πιο πάνω λεωφορείο αντικατασταθεί με “άλλο όχημα 55 θέσεων”.

Η Αρχή Αδειών εξέτασε την αίτησή του κατά τη συνεδρίαση της ημερ. 10.6.92 στην παρουσία του αιτητή και δυο ενισταμένων ιδιοκτητών λεωφορείων. Εκ μέρους του αιτητή δηλώθηκε ότι οι λόγοι που τον ανάγκασαν “να αλλάξει το λεωφορείο είναι γιατί στοιχί-  
 5 ζει πολλά η επισκευή του και δεν θα ανταποκρίνεται στις ανάγκες της δουλειάς του”. Δηλώθηκε, επίσης, ότι για “να κάνεις μια εκδρομή χρειάζεσαι λεωφορείο πέραν των 30 θέσεων”. Εκ μέρους των ενισταμένων δηλώθηκε: “Στο Παλαιχώρι υπάρχουν 14 λεωφορεία με 20-25 πληρότητα. Ο αιτητής ζητά να μεγαλώσει τα λεωφορεία του για να τους συναγωνίζεται”. Διερωτήθηκε πως θα μπορούσε να συναγωνισθεί τον αιτητή “σε εκδρομές όταν αυτός έχει 50 θέσεων λεωφορεία” και οι ίδιοι - οι ενιστάμενοι - 37 θέσεων. Αν χορηγηθεί η αιτούμενη άδεια οι ενιστάμενοι θα αποκλειστούν από οποιαδήποτε εκδρομή στο Παλαιχώρι.

15 Στα σχετικά πρακτικά της Αρχής Αδειών υπάρχει και η πιο κάτω δήλωση κάποιου κ. Φοινικαρίδη, ο οποίος φαίνεται ότι είναι Λειτουργός της:

20 “Το Παλαιχώρι έχει 14 λεωφορεία. Το Τμήμα δεν έκαμε καταμέτρηση επιβατικής κίνησης γιατί όπως δήλωσαν οι αιτητές δεν υπέβαλαν τις αιτήσεις γιατί υπάρχει αυξημένη επιβατική κίνηση αλλά για να μπορούν να εκτελούν εκδρομές και να προσφέρουν καλύτερη εξυπηρέτηση και ποιότητα στο επιβατικό κοι-  
 25 νό.”

Θεωρώ σκόπιμο να παραθέσω αυτούσια την σχετική απόφαση της Αρχής:

30 “Η Αρχή Αδειών αφού έλαβε υπόψη όλα τα ενώπιόν της στοιχεία και ιδιαίτερα το γεγονός ότι με την έγκριση των αιτούμενων αδειών θα εξυπηρετηθεί καλύτερα η κοινότητα και οι επιβάτες θα κυκλοφορούν με μεγαλύτερη ασφάλεια και άνεση, εγκρίνει τις αιτήσεις.

35 Μετά την αντικατάσταση το GK450 θα παραμείνει ιδιωτικό εκτός κυκλοφορίας και η άδεια οδικής χρήσεως θα ακυρωθεί.”

40 Η απόφαση της Αρχής Αδειών αναφέρεται σε “αιτήσεις” επειδή κατά την ίδια συνεδρίαση εξέτασε και την αίτηση κάποιου Τάσου Μιχαηλίδη.

Εναντίον της πιο πάνω απόφασης ασκήθηκε ιεραρχική προσφυγή από ένα από τους ενισταμένους, τον Ιωάννη Σωτηρίου. Η

ιεραρχική προσφυγή εξετάστηκε από την Αναθεωρητική Αρχή Αδειών κατά τη συνεδρίασή της ημερ. 10.9.92. Αφού άκουσε τις παραστάσεις του εφεσείοντος και του αιτητή εξέδωσε την επίδικη απόφαση. Την παραθέτω:

5

“... Από την απόφαση της Αρχής Αδειών φαίνεται ότι ο λόγος για τον οποίο χορηγήθηκαν οι άδειες αυτές ήταν διότι τα νέα οχήματα θα ήσαν επιπέδου τουριστικών λεωφορείων και δόθηκε η άδεια για την καλύτερη εξυπηρέτηση του επιβατικού κοινού. Είναι γεγονός όμως το οποίο φαίνεται να είναι παραδεκτό από όλες τις πλευρές ότι η επιβατική κίνηση μεταξύ Παλαιχωρίου και Λευκωσίας δεν έχει αυξηθεί. Τα ενδιαφερόμενα μέρη πρόβαλαν ως επιπρόσθετο λόγο την δυνατότητά τους να χρησιμοποιηθούν τα νέα οχήματα και ως τουριστικά λεωφορεία για την εκτέλεση εκδρομών.

10

15

Η Αρχή δέχεται την αρχή ότι η αντικατάσταση των υφιστάμενων οχημάτων με οχήματα πιο σύγχρονα είναι σίγουρα μέσα στους στόχους της νομοθεσίας αλλά από την άλλη δεν μπορεί να παραβλέψει το γεγονός ότι ιδιαίτερα στην περίπτωση της Ι.Π. 159/92 έχει εγκριθεί μια αύξηση θέσεων σχεδόν 50% των υφιστάμενων, γεγονός που κατά την άποψή μας αντίκειται στις πρόνοιες του άρθρου 8(3) του Νόμου διότι δεν υπάρχουν στοιχεία ότι η επιβατική κίνηση έχει αυξηθεί ενώ είναι δεδομένο ότι στην διαδρομή Παλαιχώρι Λευκωσία είναι δρομολογημένα και άλλα λεωφορεία.

20

25

Αν το ενδιαφερόμενο μέρος στην Ι.Π. 159/92 επιθυμεί να αφιερώσει το κύριο μέρος της εργασίας του στην διεξαγωγή εκδρομών και γενικά στην χρήση του λεωφορείου του σαν τουριστικού τότε μπορεί να ζητήσει την μετατροπή του σε τουριστικό λεωφορείο πράγμα που εξ όσων αντιλαμβανόμεθα θα μπορεί αμέσως να εγκριθεί. Δεν θα ήτο δίκαιο όμως κατά την γνώμη μας υπό τις περιστάσεις των υποθέσεων αυτών ουσιαστικά να έχει και τουριστικό λεωφορείο και να διατηρεί και την άδεια αγροτικού λεωφορείου που είχε προηγουμένως. Στην περίπτωση της προσφυγής Ι.Π. 160/92 η Αρχή κρίνει ότι ενόψει της μικρής αύξησης θέσεων από 36 σε 39 δεν ισχύουν τα ίδια που ισχύουν στην Ι.Π. 159/92.

30

35

40

Για τους πιο πάνω λόγους η προσφυγή στην Ι.Π. 159/92 γίνεται αποδεκτή και η δοθείσα άδεια ακυρώνεται, ενώ η προσφυγή στην Ι.Π. 160/92 απορρίπτεται.”

Με την γραπτή του αγόρευση ο ευπαιδευτος συνήγορος της Αναθεωρητικής Αρχής Αδειών υποστήριξε ότι η “νέα άδεια δεν παραχωρήθηκε στον αιτητή γιατί όπως αναφέρει και ο ίδιος δεν θα το χρησιμοποιούσε μόνο ως αγροτικό, αλλά θα το χρησιμοποιούσε και ως τουριστικό. Η παραχώρηση από την καθ’ ης η αίτηση μιας άδειας που από την αρχή θα καταστρατηγείτο, με χρήση της για σκοπούς άλλους από εκείνους που δόθηκε, θα συνιστούσε παράνομη πράξη την οποία δεν μπορούσε να συνεχίσει η καθ’ ης η αίτηση”.

Η επίδικη απόφαση δεν περιέχει τέτοια αιτιολογία. Αναφέρεται μεν στην ενδεχόμενη χρήση του λεωφορείου σαν τουριστικού αλλά δεν αναφέρει όσα έχω υπογραμμίσει πιο πάνω. Δεν κάμνει αναφορά σε παράνομη πράξη αλλά αναφέρει ότι “δεν θα ήταν δίκαιο”.

Θεωρώ ότι με την πιο πάνω εισήγησή του ο ευπαιδευτος συνήγορος επιχειρεί την εισαγωγή νέας αιτιολογίας. Ωστόσο είναι νομολογημένο ότι ισχυρισμοί που προβάλλονται από τους δικηγόρους δεν μπορούν να αποτελέσουν μέρος της αιτιολογίας της επίδικης απόφασης. (*Metaloc v. Δημοκρατίας* (1969) 3 Α.Α.Δ. 351, *J.M.C. Polytrade v. Δημοκρατίας* (1992) 3 Α.Α.Δ. 294 και *Αχιλλέως v. Δημοκρατίας* (1992) 3 Α.Α.Δ. 565.

Με τη γραπτή του αγόρευση ο ευπαιδευτος συνήγορος του αιτητή υποστήριξε ότι η επίδικη απόφαση είναι “άκυρη εξαιτίας μη δέουσας έρευνας και εσφαλμένης εκτίμησης των γεγονότων”. Υποστήριξε περαιτέρω ότι η “όλη δράση και ενέργεια της Αναθεωρητικής Αρχής Αδειών αποτελεί κλασσικό δείγμα εσφαλμένης προσέγγισης και πλάνης περί τον νόμο και τα πράγματα”. Αναπτύσσοντας περαιτέρω τους πιο πάνω λόγους ακυρώσεως ανέφερε:

“(α) Σε συνθήκες ελεύθερου ανταγωνισμού η υπό ενός των μεταφορέων προσφορά διαδρομής σε ασφαλές άνετο και τελευταίου τύπου λεωφορείο, θα έχει ως αποτέλεσμα όχι την προβολή του ελεύθερου ανταγωνισμού, αλλά αντιθέτως την ανάπτυξη των μεταφορικών μέσων από τον ανταγωνιστή του για να τον συναγωνιστεί. Επομένως αυτός που ωφελείται είναι πρώτιστα το μεταφορικό κοινό διότι επιτέλους θα εισαχθούν στην Κύπρο και θα λειτουργούν υπεραστικές-αγροτικές γραμμές μέσω λεωφορείων τελευταίου και νεωτάτου τύπου.

(β) Είναι απορίας άξιον πως είναι δυνατόν μια αύξηση της τάξεως των 14 θέσεων να έχει δυσμενείς επιπτώσεις στην σημει-



νή μεταφορά προσώπων από την ευρύτερη περιοχή της Πιτσιλιάς την στιγμή που μόνον στο Παλαιχώρι κατοικούν σήμερα πέραν των 3000 κατοίκων.

(γ) Εάν ληφθεί υπόψη ότι οι ανάγκες του επιβατικού κοινού του χωριού Παλαιχώρι εξυπηρετούντο κατά τον κρίσιμο χρόνο από 13 λεωφορεία, αύξηση 14 θέσεων σε ένα από αυτά θα μπορούσε να έχει δυσμενείς επιπτώσεις ή θα άλλασεν άρδην τον χαρακτήρα και τους όρους μεταφοράς στην περιοχή, δεδομένου ότι η αύξηση αυτή ήταν αποτέλεσμα της υπο των αιτητών ανανέωσης του στόλου των ούτως ώστε να εξυπηρετείται καλύτερα το επιβατικό κοινό." 5 10

Είναι πρόδηλο από το περιεχόμενο της επίδικης απόφασης ότι κύριο νομικό στήριγμά της ήταν το άρθρο 8(3) του περί Ρυθμίσεως της Τροχαίας Μεταφοράς Νόμου, 1982 (9/82), το οποίο προβλέπει: 15

“(3) Η αρχή αδειών εν τη ενασκήσει της διακριτικής αυτής εξουσίας θα λαμβάνη υπ’ όψιν τα κάτωθι: 20

(α) Την έκτασιν των μεταφορικών αναγκών τας οποίας σκοπεύει να εξυπηρετήση η αιτουμένη οδική γραμμή,

(β) την ύπαρξιν άλλων αδειούχων μεταφορικών επιχειρήσεων παρεχουσών τας αυτάς ή παρομοίας μεταφορικής υπηρεσίας εις την περιοχήν και τον βαθμόν επαρκείας και τακτικότητας εις τον οποίον αι τοιαύται υπηρεσίαι παρέχονται, 25

(γ) τον βαθμόν εις τον οποίον είναι πιθανόν ότι ούτος θα δύναται να παρέχη ασφαλείς, συνεχείς και τακτικές μεταφορικής υπηρεσίας, 30

(δ) της ανάγκην συντονισμού της οδικής μεταφοράς επιβατών εις την περιοχήν προς εξασφάλισιν επαρκών, καταλλήλων και αποτελεσματικών μεταφορικών υπηρεσιών και αποφυγην επιβλαβούς ανταγωνισμού των αναμειγμένων εις τας τοιαύτας μεταφοράς προσώπων, 35

(ε) την έκτασιν καθ’ ην η προτεινομένη οδική γραμμή είναι αναγκαία ή ευκαταία εν τω δημοσίω συμφέροντι.” 40

Κρίθηκε από την Αναθεωρητική Αρχή Αδειών ότι με την απόφαση της Αρχής Αδειών “έχει εγκριθεί μια αύξηση θέσεων σχεδόν

50% των υφιστάμενων” γεγονός που αντίκειται στις πρόνοιες του άρθρου 8(3) του πιο πάνω Νόμου.

5 Αφού έλαβα υπόψη μου το λεκτικό της επίδικης απόφασης κρίνω ότι έχει ληφθεί στα πλαίσια της άσκησης της διακριτικής ευχέρειας που παρέχεται από το πιο πάνω άρθρο 8(3). Επομένως η επίδικη απόφαση θα κριθεί με βάση τις αρχές που διέπουν τον δικαστικό έλεγχο αποφάσεων που λαμβάνονται στα πλαίσια άσκησης διακριτικής ευχέρειας.

10

Σύμφωνα με την πάγια θέση της Νομολογίας το διοικητικό δικαστήριο δεν επεμβαίνει στην απόφαση ενός διοικητικού οργάνου υποκαθιστώντας την με τη δική του διακριτική ευχέρεια εκτός αν η επίδικη απόφαση δεν ήταν εύλογα επιτρεπτή με βάση τα ενώπιόν του στοιχεία. (βλ. *Τσαγγάρης ν. Δημοκρατίας* (1975) 3 Α.Α.Δ. 518). Το δικαστήριο επεμβαίνει μόνο:

15

(1) Οσάκις η διακριτική ευχέρεια έχει ασκηθεί με τρόπο πλημμελή π.χ. όταν η επίδικη απόφαση δεν μπορεί να στηριχθεί από την αιτιολογία της ή οσάκις ουσιαστικοί παράγοντες δεν είχαν ληφθεί δεόντως υπόψη. (βλ. *Δρουσιώτης ν. Δημοκρατίας* (1966) 3 Α.Α.Δ. 722, *Αυγουστή ν. Ασχής Αδειών* (1972) 3 Α.Α.Δ. 356, και *X” Γεωργίου ν. Δημοκρατίας* (1974) 3 Α.Α.Δ. 436).

20

25

(2) Οσάκις η απόφαση λήφθηκε κάτω από πλάνη περί τα πράγματα ή τον Νόμο. (βλ. *Πιερίδης ν. Δημοκρατίας* (1969) 3 Α.Α.Δ. 274 και *Merck ν. Δημοκρατίας* (1972) 3 Α.Α.Δ. 548).

30

35

Έργο του δικαστή δεν είναι να υποκαταστήσει, αλλά απλώς να ελέγξει την κρίση της διοικήσεως. Ο έλεγχος αυτός είναι εξ ορισμού νομικός έλεγχος και είναι δυνατός μόνο όπου είναι διαθέσιμα νομικά κριτήρια. Όπου, από την άλλη πλευρά, η κρίση της διοικήσεως αντίκειται στα διδάγματα της κοινής πείρας, τα οποία βέβαια γνωρίζει και μπορεί να χρησιμοποιεί και ο δικαστής, θα πρόκειται συνήθως για υπέρβαση των ορίων της διακριτικής ευχέρειας, που υπάγεται στον δικαστικό έλεγχο. (βλ. Π.Δ. Δαγτόγλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, 3η έκδοση, παρ. 362).

40

Ο δικαστικός έλεγχος της ασκήσεως της διακριτικής ευχέρειας της διοικήσεως αφορά την εξέταση των εξής σημείων:

(α) αν ο νόμος όντως παρεχώρησε διακριτική ευχέρεια στην διοίκηση και μάλιστα στο μέτρο που ασκήθηκε,

(β) αν η διοίκηση όντως άσκησε την παραχωρηθείσα ευχέρεια,

(γ) αν η διοίκηση διέπραξε “κακή χρήση” ή “υπέρβαση των άκρων ορίων της διακριτικής εξουσίας”, γιατί δεν ετήρησε τα όρια που της έθεσε ο συγκεκριμένος νόμος ή που προκύπτουν από το Σύνταγμα και τις γενικές αρχές του δικαίου, 5

(δ) αν η διοίκηση κατά την άσκηση της διακριτικής ευχέρειας έκανε “κατάχρηση εξουσίας”.

(βλ. Δαγτόγλου (πιο πάνω), παρα. 363α). 10

Στο “Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο” του Α.Ι. Τάχου, 4η έκδοση, 1993, το θέμα τίθεται ως πιο κάτω στις σελ. 293-94:

“2. Η άσκηση αρμοδιότητας κατά διακριτική ευχέρεια διέπεται από τις ακόλουθες, ιδίως, βασικές αρχές. 15

(α) Η παράλειψη άσκησης της διακριτικής ευχέρειας, όταν αυτή προβλέπεται από το νόμο, συνιστά παρανομία, διότι ως είδος αρμοδιότητας πρέπει να ασκείται κατά καθήκον (ΣΕ 20 113/1945).

(β) Όταν δεν υπάρχει κανόνας που να ορίζει αλλιώς, η διοικητική δράση τεκμαίρεται ότι δεν είναι δέσμια και συνεπώς η κατά διακριτική ευχέρεια συγχωρείται ως νόμιμη (ΣΕ 25 46/1930, 53/1944).

(γ) Η ουσιαστική κρίση της δημόσιας διοίκησης, δηλ. η κρίση διοικητικής σκοπιμότητας ή αλλιώς η επιστημονική και η τεχνική κρίση της διοίκησης δεν ελέγχεται, κατ’ αρχή, από τον δικαστή (ΣΕ 30 275/1978, 695/1986, 2105/1988, 3040/1989, 3096/1990, 1098/1991 κ.α.).

(δ) Το ανέλεγκτο της διακριτικής ευχέρειας δεν σημαίνει αυθαίρεσία δράσης, διότι υπάρχουν όρια αυτής, τιθέμενα είτε ευθέως από το νόμο και τις γενικές αρχές που διέπουν το σύγχρονο διοικητικό δίκαιο με βασικό γνώμονα τη θεραπεία του δημόσιου συμφέροντος (βλ. ανωτέρω Μέρος Α’, Κεφ. Β’, §5) και αναφερόμενα ιδίως στον επιδιωκόμενο σκοπό (λ.χ. το συμφέρον της κοινής λογικής, της κοινής πείρας ή της κοινής αντίληψης (λ.χ. ΣΕ 40 3096, 3291, 3498/1988, 3468/1989, 664/1990, 2217/1991, 2155/1992), αλλά και της επιστήμης.

Κατ’ ακολουθία, και η επιστημονική και η τεχνική κρίση της δι-

- οίκησης υπόκειται σε δικαστικό έλεγχο, έστω κατ' εξαίρεση. Έτσι, ο έλεγχος είναι παραδεκτός, όταν, ειδικότερα, η κρίση του οργάνου (λ.χ. εξέτασή σε διαγωνισμό) στηρίχθηκε σε ανύπαρκτα ή ανακριβή στοιχεία, οπότε συντρέχει πραγματική πλά-
- 5 νη (ΣΕ 2750/1976) ή όταν η κρίση του οργάνου υπερβαίνει τα ακραία όρια της αντικειμενικής, κατά την κοινή πείρα και αντίληψη, αξιολογήσης, οπότε συντρέχει κακή χρήση της διακριτικής εξουσίας (ΣΕ 1145/1975, 382/1976, 2217/1991).
- 10 3. Η άσκηση αρμοδιότητας κατά διακριτική ευχέρεια με τρόπο αντίθετο προς το γράμμα ή το σκοπό του νόμου, συνεπάγεται παρανομία του διοικητικού οργάνου. Η παρανομία αυτή, συνδέεται έμμεσα ή άμεσα με το σκοπό του νόμου, και εμφανίζεται
- 15 (α) ως κακή χρήση της διακριτικής ευχέρειας (δηλ. εξουσίας) ή ως πλημμελής άσκησή της και (β) ως κατάχρηση εξουσίας. Ειδικότερα:
- (α) Κακή χρήση της διακριτικής ευχέρειας, υπάρχει όταν το διοικητικό όργανο δεν ενήργησε εντός των νομίμων ορίων (βλ. ανωτέρω υπό 2, δ' )"
- 20 Τα στοιχεία τα οποία είχε ενώπιόν της η Αρχή κατά την άσκηση της διακριτικής της ευχέρειας ήταν:
- 25 (1) Ότι με την επίδικη αντικατάσταση "θα εξυπηρετηθεί καλύτερα η κοινότητα και οι επιβάτες με μεγαλύτερη ασφάλεια και άνεση" (βλ. απόφαση της Αρχής Αδειών).
- 30 (2) Ότι με την επίδικη αντικατάσταση θα προσφέρεται "καλύτερη εξυπηρέτηση και ποιότητα στο κοινό" (βλ. δήλωση του λειτουργού Φοινοκαρίδη).
- 35 (3) Ότι ένας από τους λόγους της αιτούμενης αντικατάστασης ήταν ότι το νέο λεωφορείο προσφέρετο καλύτερα διά εκδρομές.
- (4) (α) Ότι η διαδρομή Παλαιχώρι-Λευκωσία εξυπηρετείτο από 14 λεωφορεία.
- 40 (β) Ότι δεν είχε σημειωθεί αύξηση της επιβατικής κίνησης, και
- (γ) Ότι η πληρότητα των 14 λεωφορείων ήταν μειωμένη.

Είναι πρόδηλο από την επίδικη απόφαση ότι αυτό που έχει

επηρεάσει αποφασιστικά την κρίση της Αναθεωρητικής Αρχής Αδειών ήταν οι πρόνοιες των παραγράφων (α), (β) και (δ) του άρθρου 8(3) του πιο πάνω Νόμου. Αν επρόκειτο για χορήγηση μιας εντελώς νέας άδειας πράγματι ο ρόλος των πιο πάνω παραγράφων θα ήταν καίριος και αποφασιστικός. Ωστόσο επρόκειτο για αντικατάσταση. Ο αιτητής είχε ήδη άδεια για 37 επιβάτες. Με την απόφαση της Αρχής Αδειών η άδεια αυξήθηκε στους 55 επιβάτες - αύξηση 18 επιβατών. 5

Σύμφωνα με το άρθρο 8(3) (γ) “η αρχή αδειών εν τη ενάσκησηι της διακριτικής αυτής εξουσίας θα λαμβάνει υπ’ όψιν ..... (γ) τον βαθμόν εις τον οποίον είναι πιθανόν ότι ούτος θα δύναται να παρέχει ασφαλείς, συνεχείς και τακτικές μεταφορικής υπηρεσίας.” 10

Επομένως η ασφάλεια είναι ένας από τους παράγοντες που επηρεάζει τον τρόπο άσκησης της σχετικής διακριτικής ευχέρειας. Λαμβάνω υπόψη μου τα στοιχεία τα οποία βρίσκοντο ενώπιον της Αναθεωρητικής Αρχής Αδειών. Ιδιαίτερα λαμβάνω υπόψη το στοιχείο της ασφάλειας, άνεσης και καλύτερης εξυπηρέτησης. Θεωρώ ότι δεδομένης της ύπαρξης 14 αδειούχων λεωφορείων η κατά 18 επιβάτες αύξηση δεν θα ήταν ικανή να επηρεάσει με οποιοδήποτε δυσμενή τρόπο τα οικονομικά συμφέροντα των άλλων λεωφορειούχων έστω και κάτω από συνθήκες μειωμένης πληρότητας. Ο επηρεασμός θα ήταν μηδαμινός ή ανύπαρκτος. Τα στοιχεία της άνεσης, ασφάλειας και καλύτερης εξυπηρέτησης είναι στοιχεία στα οποία πρέπει να αποδίδεται δεσπόζουσα σημασία όταν εξετάζονται θέματα οδικών μεταφορών. Είναι στοιχεία που υπερέχουν έκδηλα των μικρο-οικονομικών συμφερόντων, όπως είναι εδώ η περίπτωση. 15  
20  
25

Είναι ουσιώδεις παράγοντες οι οποίοι πρέπει να επικρατούν έναντι των μικρο-οικονομικών συμφερόντων. Θεωρώ ότι η ασφάλεια των επιβατών αποτελεί ζήτημα δημόσιου συμφέροντος. Επομένως, σύμφωνα με την αρχή της υπεροχής του δημόσιου συμφέροντος κατά την άσκηση της διακριτικής ευχέρειας έπρεπε να της είχε δοθεί αυξημένη βαρύτητα. (Δαγτόγλου (πιο πάνω), παρ. 330, βλ. και “Συνταγματική και Διοικητική Νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας”, του Ιωάννου Δ. Σαρμά, σελ. 488: “Εκ του σκοπού της διατάξεως συνάγει το Δικαστήριο ότι η διακριτική ευχέρεια που εχορηγήθη υπό του Νομοθέτου στη Διοίκηση δεν μπορεί να εδóθη σ’ αυτήν, ειμη μόνον χάριν του δημοσίου συμφέροντος”, βλ. και άρθρο 8(3) (ε) του Νόμου). 30  
35  
40

Κρίνω ότι κατά τη λήψη της επίδικης απόφασης δεν δόθηκε η

δέουσα βαρύτητα και δεν λήφθηκαν υπόψη οι πιο πάνω ουσιώδεις παράγοντες της ασφάλειας, άνεσης και καλύτερης εξυπηρέτησης του κοινού. Ακολουθεί πως η σχετική διακριτική ευχέρεια έχει ασκηθεί με τρόπο αντίθετο προ το σκοπό του Νόμου, και έχει, επο-  
 5 μένως, ασκηθεί με πλημμελή τρόπο. (Γάχος, πιο πάνω). Περαιτέρω η μη λήψη υπόψη ουσιωδών παραγόντων ισοδυναμεί με πλημμελή άσκηση διακριτικής ευχέρειας και οδηγεί στην ακύρωση της επίδικης απόφασης επειδή αποτελεί απόφαση η οποία είναι αντίθετη προς το Νόμο και “καθ’ υπέρβασιν ή κατάχρησιν εξουσίας”. (X”  
 10 Γεωργίου v. Δημοκρατίας (1974) 3 Α.Α.Δ. 436, Αυγουστή v. Αρχής Αδειών (1972) 3 Α.Α.Δ. 356, Σωτηρίου v. Δημοκρατίας (1966) 3 Α.Α.Δ. 83). Αποτελεί επίσης απόφαση η οποία λήφθηκε χωρίς να δοθεί η δέουσα βαρύτητα σε όλους τους ουσιώδεις παράγοντες -  
 15 εδώ στους παράγοντες της ασφάλειας, άνεσης και καλύτερης εξυπηρέτησης, και είναι άκυρη και για αιπό το λόγο (βλ. Merck (πιο πάνω)).

Αναφορικά με το δεύτερο σκέλος της αιτιολογίας της επίδικης απόφασης η οποία σχετίζεται με την χρήση του λεωφορείου σαν  
 20 τουριστικού πρέπει να πω ότι ο αιτητής αναφέρθηκε σε εκδρομές. Το εκλαμβάνω ότι εννοούσε εκδρομές στις οποίες θα συμμετέχουν οι κάτοικοι της περιοχής η οποία καλύπτεται από την άδεια του. Επομένως και πάλιν τα στοιχεία της άνεσης, ασφάλειας και καλύτερης εξυπηρέτησης αποτελούν ουσιώδεις παράγοντες. Από την  
 25 στιγμή που σύμφωνα με την άδεια οδικής χρήσεως που του παραχωρείται ένας λεωφορειούχος δικαιούται να κάμνει και εκδρομές το γεγονός ότι το λεωφορείο του είναι πιο κατάλληλο για εκδρομές, από τα λεωφορεία των ανταγωνιστών του, δεν μπορεί να απο-  
 30 τελέσει λόγο για απόρριψη της αίτησής του. Ακολουθεί πως και το δεύτερο σκέλος της αιτιολογίας ήταν πεπλανημένο.

Η επίδικη απόφαση ακυρώνεται. Καμιά διαταγή για τα έξοδα.

*Η απόφαση ακυρώνεται χωρίς έξοδα.*