

26 Αυγούστου, 1989

[ΠΙΚΗΣ, Δ/στής]

ΑΝΑΦΟΡΙΚΑ ΜΕ ΤΟ ΑΡΘΡΟ 146 ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ

FOODPAX LTD ΚΑΙ ΑΛΛΟΙ,

Αιτητές,

v.

ΚΥΠΡΙΑΚΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ, ΜΕΣΩ ΤΟΥ ΥΠΟΥΡΓΟΥ
ΕΜΠΟΡΙΟΥ ΚΑΙ ΒΙΟΜΗΧΑΝΙΑΣ,

Καθ' ων η Αίτηση.

(Υπόθεση, Αρ. 742/87)

Εκτελεστή Διοικητική Πράξη — Πράξη πληροφοριακού χαρακτήρα — Δεν υπόκειται στον ακυρωτικό έλεγχο — Προσδιορισμός κριτηρίων για την πολιτική, που προτίθεται να ακολουθήσει η διοίκηση ή για την άσκηση της διακριτικής της εξουσίας — Δεν αποτελεί εκτελεστή πράξη — Ελέγχεται δικαστικά στην έκταση με την οποία υιοθετήθηκε κατά την έκδοση της εκτελεστής πράξεως. 5

Το αγελαδινό κρέας καθορίσθηκε ελεγχόμενο είδος. Με επιστολή προς το Κ.Ε.Β.Ε οι καθ' ων η αίτηση πληροφόρησαν το τελευταίο ότι στο μέλλον θα επιτρέπτο η εισαγωγή μόνο σε συνδυασμό με αγορά μοσχαρίσιου ή αγελαδινού κρέατος από την Παγκύπρια οργάνωση αγελαδοτρόφων. 10

Ως αποτέλεσμα η Αιτούσα κατεχώρησε την παρούσα Αίτηση.

Το Ανώτατο Δικαστήριο απέρριψε την Αίτηση Ακυρώσεως, επειδή η επίδικη απόφαση δεν ήταν εκτελεστή διοικητική πράξη, αφού δεν είχε άμεση και απτή επίπτωση στα δικαιώματα και υποχρεώσεις των δικαιουμένων. 15

Η Αίτηση Ακυρώσεως απορρίπτεται. Ουδεμία διαταγή για έξοδα. 20

Αναφερόμενες υποθέσεις:

- Yiangou v. Republic (1987) 3 C.L.R. 27,
- 5 Savvidou v. Republic (1970) 3 C.L.R. 118,
- Pemaros v. Republic (1975) 3 C.L.R. 175,
- Carayiannis v. Republic (1980) 3 C.L.R. 39,
- 10 Tricomitis v. Republic (1985) 3 C.L.R. 2323,
- Eteria Pirion Aphroditi Ltd v. Republic (1988) 3 C.L.R. 1555,
- 15 Eleourgia Pettemerides Ltd v. Republic (1988) 3 C.L.R. 1880.

Προσφυγή.

20 Προσφυγή εναντίον της απόφασης του Υπουργείου Εμπορίου και Βιομηχανίας με την οποία γνωστοποιούνται περιορισμοί στην εισαγωγή αγελαδινού κρέατος.

Γ. Τριανταφυλλίδης, για τους Αιτητές.

25 Μ. Τσιάππα - Κληρίδου (κα), Δικηγόρος της Δημοκρατίας Β', για τους Καθ' ων η αίτηση.

30 ΠΙΚΗΣ Δ.: Ανάγνωση την ακόλουθη απόφαση. Οι αιτητές, εισαγωγείς κρεάτων, προσβάλλουν την απόφαση του Υπουργείου Εμπορίου και Βιομηχανίας που τους κοινοποιήθηκε στις 26/6/87, με την οποία γνωστοποιούνται περιορισμοί στην εισαγωγή αγελαδινού κρέατος που αποβλέπουν στην προστασία της ντόπιας παραγωγής. Με την γνωστοποίηση αυτή πληροφορήθηκαν οι αιτητές μέσω του ΚΕΒΕ στο οποίο ανήκουν

35 ότι η εισαγωγή θα επιτρεπόταν μόνον για ορισμένα είδη βοδινού κρέατος (φιλέτο και κόντρα φιλέτο) σε συνδυασμό με αγορά μοσχαρίσιου ή αγελαδινού κρέατος από την Παγκύπρια Οργάνωση Αγελαδοτρόφων σε αναλογία 3:1 (τρία εισαγόμενα με ένα ντόπιο). Περιορισμός 4:1 τέθηκε και για την εισαγωγή

40 βιομηχανικού βοδινού κρέατος για χρήση στις αλλαντοβιομηχανίες. Σύμφωνα με το περιεχόμενο της επιστολής της 26/6/87 η αγορά ντόπιου κρέατος έπρεπε να γίνεται μέσω της

Παγκύπριας Οργάνωσης Αγελαδοτρόφων.

Οι αιτητές προσβάλλουν την επίδικη απόφαση όπως επεξηγείται λεπτομερώς στην αγόρευσή τους για τους εξής λόγους:-

(α) Παραβίαση του δικαιώματος για την ελεύθερη διεξαγωγή εμπορίου που κατοχυρώνεται από το άρθρο 25.1 λόγω του εξαναγκασμού των εισαγωγέων να αποκτήσουν ντόπιο βοδινό κρέας από την Παγκύπρια Οργάνωση Αγελαδοτρόφων και όχι από οποιοδήποτε παραγωγό.

(β) Τον περιορισμό εισαγωγής βοδινού κρέατος από το εξωτερικό στα είδη τα οποία έχουν αναφερθεί, απόφαση η οποία χαρακτηρίζεται ως αυθαίρετη και εσφαλμένη. Η εισήγησή τους είναι ότι η απόφαση λήφθηκε χωρίς επαρκή έρευνα ή σωστή εκτίμηση των αναγκών της κυπριακής αγοράς και κατ' αντίθεση προς τις πρόνοιες του άρθρου 25 του Συντάγματος.

Το πρώτο θέμα το οποίο πρέπει να μας απασχολήσει είναι η εισήγηση των καθ'ων η Αίτηση ότι η προσβαλλόμενη απόφαση δεν είναι εκτελεστή και δεν μπορεί να αποτελέσει θέμα αναθεώρησης βάσει των διατάξεων του άρθρου 146. Σύμφωνα με αυτή η κοινοποίηση της 26/6/87 απλώς γνωστοποιεί τις προθέσεις του αρμόδιου υπουργείου ως προς την πολιτική την οποία είχε πρόθεση να ακολουθήσει στο μέλλον χωρίς άμεσες επιπτώσεις στα δικαιώματα των εισαγωγέων κρεάτων. Η νομική υπόσταση της κοινοποίησης περιοριζόταν στην εξαγγελία της διοικητικής πολιτικής του Υπουργείου σ' ένα τομέα των αρμοδιοτήτων του. Η προσβαλλόμενη απόφαση χαράσσει το πλαίσιο της διοικητικής πολιτικής και συνεπώς δε συνιστά πράξη εκτελεστή.

Οι αιτητές διαφωνούν με την ερμηνεία που η άλλη πλευρά αποδίδει στην γνωστοποίηση και τις επιπτώσεις στα δικαιώματά τους. Η επιστολή αποτελεί σύμφωνα με τις θέσεις των αιτητών εκδήλωση της βούλησης του αρμόδιου υπουργείου καθοριστική για τα δικαιώματά τους για την εισαγωγή βοδινού κρέατος.

Πριν απαντήσουμε τα ερωτήματα τα οποία τίθενται, είναι

5
10
χρήσιμο να αναφέρουμε ότι η εισαγωγή βοδινού κρέατος τέθηκε υπό έλεγχο από το 1983 (Κ.Δ.Π. 7/83 - εκδόθηκε βάσει των Περί Κανονισμού Εισαγωγής, Νόμων του 1962 - Ν. 49/62 και Ν. 7/67). Μετά την ταξινόμηση του βοδινού κρέατος ως ελεγχόμενου είδους η εισαγωγή επιτρεπόταν μόνον κατόπιν άδειας και υπό όρους τους οποίους θα ενέκρινε η Αρχή. Η εγκυρότητα του διατάγματος και η ευχέρεια του Υπουργού να θέσει όρους για την εισαγωγή βοδινού κρέατος δεν έχει αμφισβητηθεί και δεν αποτελεί θέμα στην παρούσα διαδικασία.

10
15
20
Μόνον οι εκτελεστές πράξεις της Διοίκησης αναθεωρούνται στο πλαίσιο του δικαστικού ελέγχου που προβλέπει το άρθρο 146. Εκτελεστές, όπως έχει κατ' επανάληψη εξηγηθεί, είναι οι πράξεις εκείνες που έχουν άμεσες και απτές επιπτώσεις στα δικαιώματα ή τις υποχρεώσεις του διοικουμένου, δηλαδή πράξεις που είναι παράγωγες έννομων συνεπειών. Σε αντίθεση πράξεις πληροφοριακού περιεχομένου ή πράξεις πολιτικής της Διοίκησης στερούνται των χαρακτηριστικών εκτελεστής πράξης επειδή δεν έχουν άμεσες επιπτώσεις στις υποχρεώσεις και τα δικαιώματα του διοικουμένου, και αφήνουν το νομικό καθεστώς ανεπηρέαστο.

25
30
35
Για να καθορίσουμε την φύση της πράξης η οποία προσβάλλεται πρέπει να προσδιορίσουμε πρώτα τη φύση του δικαιώματος των αιτητών για την εισαγωγή βοδινού κρέατος. Μετά τον έλεγχο του είδους οι αιτητές δεν είχαν δικαίωμα να εισάγουν βοδινό κρέας. Δικαίωμα μπορούσε να αποκτηθεί μόνον στα πλαίσια άδειας εισαγωγής. Ο μόνος τρόπος για απόκτηση του δικαιώματος αυτού ήταν μέσω της υποβολής αίτησης για την εισαγωγή βοδινού κρέατος. Απόρριψη τέτοιας αίτησης θα είχε άμεσες επιπτώσεις στα δικαιώματα των αιτητών διότι η απόφαση θα είχε ως συνέπεια την άρνηση παραχώρησης δικαιώματος για την εισαγωγή βοδινού κρέατος· συνεπώς η πράξη δεν ήταν καθοριστική για τα δικαιώματα του διοικουμένου.

40
Ο προσδιορισμός κριτηρίων για την άρνηση της διοικητικής διακριτικής ευχέρειας ή ο καθορισμός της πολιτικής που προτίθεται να ακολουθήσει η Διοίκηση στα πλαίσια της σφαιρας των αρμοδιοτήτων της δεν αποτελεί αφεαυτής εκτελεστή διοικητική πράξη διότι δεν επηρεάζει άμεσα τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις του διοικουμένου. Ελέγχεται δικαστικά μόνον

στον βαθμό και έκταση που υιοθετείται στα συγκεκριμένα πλαίσια της άσκησης της διακριτικής ευχέρειας της Διοίκησης. Όπως αποφασίστηκε από την ολομέλεια του Ανωτάτου Δικαστηρίου στην υπόθεση *Yiangou v. Republic* (1987) 3 C.L.R. 27, η χάραξη του πλαισίου της διοικητικής πολιτικής ή ακόμα και η έκφραση γνώμης εκ μέρους του αρμόδιου διοικητικού οργάνου ως προς τον τρόπο με τον οποίο αναμένεται να ασκηθεί στην συγκεκριμένη περίπτωση η διακριτική ευχέρεια δεν αποτελούν εκτελεστές πράξεις της Διοίκησης. Με το ίδιο πνεύμα αποφασίστηκε ότι η εξαγγελία της διοικητικής πολιτικής δεν μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο δίκης βάσει του άρθρου 146.1 (Βλ. μεταξύ άλλων *Savvidou v. Republic* (1970) 3 C.L.R. 118, *Pernaros v. Republic* (1975) 3 C.L.R. 175, *Carayiannis v. Republic* (1980) 3 C.L.R. 39, *Tricomitis v. R.* (1985) 3 C.L.R. 2323, *Eteria Pirion Aphroditi Ltd v. Republic* (1988) 3 C.L.R. 1555, *Eleourgia Petteimerides Ltd v. Republic* (1988) 3 C.L.R. 1880).

Προκύπτει από την πιο πάνω ανάλυση ότι η απόφαση η οποία προσβάλλεται δεν είναι εκτελεστή και δεν μπορεί συνεπώς να ελεγχθεί στα πλαίσια του αναθεωρητικού ελέγχου. Η κοινοποίηση η οποία προσβάλλεται συνιστά εξαγγελία της διοικητικής πολιτικής και καθορισμό του πλαισίου άσκησης της διακριτικής ευχέρειας της Αρμόδιας Αρχής. Δεν είχε άμεσες επιπτώσεις στα δικαιώματα των αιτητών.

Οι αιτητές έχουν εξισώσει, εσφαλμένα κατά την άποψή μου, τους όρους της διοικητικής πολιτικής με τους όρους άδειας για την εισαγωγή βοδινού κρέατος. Αν και εφόσον οι όροι αυτοί υιοθετηθούν και ενσωματωθούν σε άδεια εισαγωγής η εγκυρότητά τους μπορεί να εξεταστεί υπό το φως των γεγονότων της συγκεκριμένης υπόθεσης.

Η προσφυγή απορρίπτεται. Δεν εκδίδεται διαταγή για τα έξοδα.

*Η προσφυγή απορρίπτεται
χωρίς έξοδα.*