

15 Απριλίου, 1989

[Α. ΛΟΪΖΟΥ, Π.]

ΑΝΑΦΟΡΙΚΑ ΜΕ ΤΟ ΑΡΘΡΟ 146 ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ

ΑΝΤΩΝΗΣ ΜΟΥΖΟΥΡΑΣ,

Αιτητής,

ν.

ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΒΕΛΤΙΩΣΕΩΣ ΑΓΙΑΣ ΝΑΠΑΣ,

Καθ' ων η αίτηση.

(Υπόθεση Αρ. 208/87).

Αιτιολογία Διοικητικής Πράξεως — Απλή αναφορά στη διάταξη, που εφαρμόζεται, χωρίς αναφορά στο πραγματικό υπόβαθρο, πάνω στο οποίο εφαρμόστηκε η διάταξη — Δεν ικανοποιεί την απαίτηση υπάρξεως αιτιολογίας.

5

Συνταγματικό Δίκαιο — Δικαίωμα ασκήσεως επαγγέλματος — Άρθρο 25 — Προστατεύει έναντι αμέσων και όχι εμμέσων περιορισμών — Η άσκηση του δικαιώματος μπορεί να υπαχθεί σε οποιονδήποτε αριθμό αδειών, αρκεί οι όροι να είναι λογικοί — Απαγόρευση πλανοδιοπώλησεως στην Αγία Νάπα χωρίς προηγούμενη άδεια — Δεν κρίθηκε αντισυνταγματική, ενόψει του τουριστικού χαρακτήρα της περιοχής.

10

Πλανοδιοπώληση — Οι περί Χωρίων (Διοίκηση και Βελτίωση) Κανονισμοί Αγίας Νάπας, Καν. 155(1) — Δεν είναι του Περί Χωρίων (Διοίκηση και Βελτίωση) Νόμου, Κεφ. 243.

15

Η αίτηση του αιτούντος για άδεια πλανοδιοπώλησεως στην Αγία Νάπα απορρίφθηκε με βάση τον πιο πάνω Καν. 155(1). Η απόφαση δεν ανέφερε λόγους απορρίψεως. Το Ανώτατο Δικαστήριο ακύρωσε την επίδικη απόφαση λόγω ελλείψεως πλήρους αιτιολογίας. Τα άλλα νομικά ζητήματα, που προέκυψαν, φαίνονται στα δύο τελευταία πιο πάνω περιληπτικά σημειώματα.

20

Η επίδικη απόφαση ακυρώνεται χωρίς διαταγή για έξοδα.

25

Αναφερόμενες υποθέσεις:

- 5 *Mouzouras v. Improvement Board Ayia Napa (1988) 2 C.L.R. 26,*
Apostolou and Others v. The Republic (1984) 3 C.L.R. 509,
Shistris v. C.T.O. (1983) 2 C.L.R. 72,
10 *Municipal Corporation of Toronto v. Virco [1896] A.C. 89,*
Spyrou and Others v. Republic (1973) 3 C.L.R. 627.

Προσφυγή.

- 15 Προσφυγή εναντίον της άρνησης του Συμβουλίου Βελτιώσεως Αγίας Νάπας να παραχωρήσει άδεια πλανοδιοπώλησης στον αιτητή εντός της περιοχής του Συμβουλίου.

20 Γ.Φ. Πιττάτζης, για τον Αιτητή.

Π. Αγγελίδης, για τους Καθ' ων η αίτηση.

- 25 Α. ΛΟΪΖΟΥ, Π: Ανάγνωσε την ακόλουθη απόφαση. Ο αιτητής με την προσφυγή αυτή ζητά από το Δικαστήριο την ακόλουθη θεραπεία:

30 "(α) Δήλωση ότι η απόφαση των καθ' ων η αίτηση ημερ. 30/1/87 με την οποία αρνούνται να παραχωρήσουν άδεια πλανοδιοπώλησης στον αιτητή εντός της εδαφικής περιοχής του Συμβουλίου Βελτιώσεως Αγίας Νάπας είναι άκυρη ή και παράνομη ή και αντίθετη με το Σύνταγμα.

35 "(β) Δήλωση ότι το Συμβούλιο Βελτιώσεως Αγίας Νάπας δεν έχει δικαίωμα να αρνηθεί να παραχωρήσει στον αιτητή να πλανοδιοπωλεί στην εδαφική περιοχή Αγίας Νάπας."

40 Ο αιτητής είναι κάτοικος Ξυλοφάγου και είναι ιδιοκτήτης του οχήματος DH 406 τύπου VAN. Με επιστολή του μέσω του δικηγόρου του ημερομηνίας 31 Δεκεμβρίου 1986, προς τους καθ' ων η αίτηση ζητούσε όπως του παραχωρηθεί άδεια για πλανοδιοπώληση "σάντουιτς" και αναψυκτικών με το όχημά του αυτό στην Αγία Νάπα για το
45 έτος 1987.

Οι καθ' ων η αίτηση με επιστολή τους ημερομηνίας 30 Ιανουαρίου 1987, πληροφορούσαν τον αιτητή ότι:

"...το Συμβούλιο Βελτιώσεως Αγίας Νάπας, πράγματι όπως αναφέρεται και στην ανωτέρω επιστολή σας, έχει την εξουσία να παραχωρεί άδειες πλανοδιοπωλήσεως σύμφωνα με τις πρόνοιες του Κανονισμού 155(1). 5

Το Συμβούλιο Βελτιώσεως Αγίας Νάπας έχοντας υπόψη τις πρόνοιες του αναφερόμενου Κανονισμού αποφάσισε να μη παραχωρήσει άδεια πλανοδιοπωλήσεως στον πελάτη σας κ. Αντώνη Μούζουρα από τη Ξυλοφάγου." 10

Οι καθ' ων η αίτηση στηρίζουν την απόφασή των στις 15 πρόνοιες του Κανονισμού 155(1) των Κανονισμών του Συμβουλίου Βελτιώσεως Αγίας Νάπας, σύμφωνα με τους οποίους είναι η Αρμόδια Αρχή για τη χορήγηση αδειών πλανοδιοπωλήσεως και ισχυρίζονται ότι εξέτασαν την αίτηση του αιτητή κάτω από τις διατάξεις του Κανονισμού 20 αυτού και απέρριψαν την αίτηση του αιτητή.

Είναι η εισήγηση του αιτητή ότι ο Κανονισμός 155(1) των Περί Χωρίων (Διοίκηση και Βελτίωση) Κανονισμών Αγίας Νάπας του 1975, που δημοσιεύονται στην Επίσημη Εφημερίδα της Δημοκρατίας, ημερομηνίας 31 Ιανουαρίου 1975, στο Παράρτημα ΙΙΙ(Ι) Κ.Δ.Π. 28/75 όπως τροποποιήθηκαν, ή/και το Άρθρο 21(ιδ) του Περί Χωρίων (Διοίκηση και Βελτίωση) Νόμου Κεφ. 243, δηλαδή ο εξουσιοδοτών Νόμος είναι αντίθετα με το Άρθρο 25(1) του Συντάγματος που καθιερώνει και κατοχυρώνει την επαγγελματική ελευθερία. 25 30

Το Άρθρο 21 του Κεφ. 243 προβλέπει ότι "Το Συμβούλιο οφείλει όπως εντός των ορίων της περιοχής βελτιώσεως και εν τω μέτρω των οικονομικών αυτού δυνατοτήτων(ιδ) προνοεί διά την εγκαθίδρυσιν, ρύθμισιν και χρήσιν αγορών και απαγορεύει ή ρυθμίζει την πλανοδιοπώληση οιονδήποτε αγαθών εις οιονδήποτε χώρον πλην των τοιούτων αγορών." 35 40

Ο δε Κανονισμός 155(1) των Κανονισμών προβλέπει

5 ότι: "No person shall, within the improvement area, hawk any goods without a licence first obtained therefor in every year from the Board or the person authorised by the Board in that behalf." "(Ουδέν πρόσωπο δύναται εντός της περιοχής βελτιώσεως να πλανοδιοπωλεί οιαδήποτε εμπορεύματα χωρίς να πάρει άδεια για κάθε χρόνο από το Συμβούλιο ή από το πρόσωπο που είναι εξουσιοδοτημένο για τον σκοπό αυτό από το Συμβούλιο."

10 Αξίζει πληροφοριακά να σημειωθεί ότι οι διατάξεις αυτές έτυχαν δικαστικής ερμηνείας στην υπόθεση *Αντώνη Μούζουρα ν. Του Συμβουλίου Βελτιώσεως Αγίας Νάπας* (1988) 2 Α.Α.Δ. 26, αλλά δεν σχετίζεται με τα επίδικα θέματα.

15 Ένας από τους λόγους που επικαλείται ο αιτητής προς υποστήριξη της αιτήσεώς του αυτής είναι και η έλλειψη της δέουσας νομικής αιτιολογίας. Σε απάντηση του λόγου αυτού ο ευπαίδευτος δικηγόρος των καθ' ων η αίτηση
20 ισχυρίζεται ότι η αιτιολογία υπάρχει στους σχετικούς φακέλους και στο πρακτικό του διοικητικού Οργάνου. Και ήτο ο ισχυρισμός του ότι στην περίπτωση αυτή η αιτιολογία υπήρχε στα πρακτικά του καθ' ου η αίτηση.

25 Για τον σκοπό της παρουσίασης του σχετικού φακέλου η ακρόαση της υπόθεσης αναβλήθηκε από τις 10 Νοεμβρίου, 1988 στις 10 Δεκεμβρίου οπότε αναβλήθηκε πάλι την 22 Φεβρουαρίου 1989 για τον ίδιο σκοπό. Τη φορά αυτή δηλώθηκε από τον ευπαίδευτο δικηγόρο των καθ' ων
30 η αίτηση ότι δεν υπήρχε τίποτε άλλο να παρουσιαστεί εκτός από την επιστολή βέβαια που γράφτηκε στον αιτητή και μετά την δήλωση αυτή επιφυλάχθηκε η απόφαση του Δικαστηρίου.

35 Επομένως το θέμα της αιτιολογίας της απόφασης πρέπει να κριθεί με βάση το περιεχόμενο της επιστολής που στάλθηκε στον Αιτητή.

40 Είναι πάγια θέση της νομολογίας ότι οι αποφάσεις των διοικητικών οργάνων πρέπει να είναι πλήρως αιτιολογημένες και ότι η έλλειψη αιτιολογίας καθιστά την επίδικη διοικητική πράξη ελαττωματική και υποκείμενη σε ακύρω-

ση. (Πορίσματα Νομολογίας του Συμβουλίου Επικρατείας 1929 - 1959, σελ. 183-190 και σελ. 267). Στην προκειμένη περίπτωση οι καθ' ων η αίτηση δεν έδωσαν κανένα λόγο για την απόρριψη της αίτησης του αιτητή, απλώς έκαμαν αναφορά στη διάταξη του νόμου που μια και είναι δυνατό να έχει εφαρμογή σε οποιαδήποτε περίπτωση δεν αποτελεί αιτιολογία. Έτσι η επίδικη απόφαση εφόσον στερείται αιτιολογίας ακυρώνεται για το λόγο αυτό σαν αντίθετη με την γενική αρχή του Διοικητικού Δικαίου και κατ' επέκταση ως αντίθετη στο νόμο μέσα στην έννοια του Άρθρου 146.1 του Συντάγματος. 5 10

Παρόλο το αποτέλεσμα αυτό θεωρώ σκόπιμο να επιληφθώ και των υπολοίπων νομικών λόγων που πρόβαλε ο ευπαίδευτος δικηγόρος των αιτητών. Προβλήθηκε το επιχείρημα ότι το Άρθρο 21 (ιδ) του Περί Χωρίων (Διοικητικάί Βελτιώσεις) Νόμου, Κεφ. 243, εξουσιοδότησε το Συμβούλιο να απαγορεύει ή ρυθμίζει την πλανοδιοπώληση οποιωνδήποτε αγαθών σε οποιοδήποτε χώρο εκτός των αγορών και προέβη σε ρύθμιση της πλανοδιοπώλησης χωρίς να θέτει κριτήρια, και ότι είναι κατ' επέκταση αντίθετο προς το Άρθρο 25.1 του Συντάγματος, γιατί, όπως ισχυρίστηκε βάσει του Άρθρου αυτού ο όρος "περιορισμοί ή διακινήσεις" που δύναται να υπαχθεί η άσκηση του δικαιώματος της επαγγελματικής ελευθερίας, πρέπει να αναφέρονται αποκλειστικά στα συνήθως απαιτούμενα για την άσκηση οποιουδήποτε επαγγέλματος προσόντα. 15 20 25

Το Άρθρο 25.1 και 2 του Συντάγματος προνοεί ως ακολούθως: 30

"1. Έκαστος έχει το δικαίωμα να ασκήσει οιονδήποτε επάγγελμα ή να επιδίξει εις οιαδήποτε απασχόλησιν, εμπόριον ή επικερδή εργασίαν. 35

2. Η άσκησις του δικαιώματος τούτου δύναται να υπαχθή εις τους υπό του νόμου τιθεμένους όρους, περιορισμούς ή διατυπώσεις, αναφερομένους αποκλειστικώς εις τα συνήθως απαιτούμενα διά την άσκησιν οιονδήποτε επαγγέλματος προσόντα ή οίτινες είναι απαραίτητοι μόνον προς το συμφέρον της ασφαλείας της Δημοκρατίας ή της συνταγματικής τάξεως ή της δη- 40

5 μοσίας ασφαλείας ή της δημοσίας τάξεως ή της δημοσίας υγείας ή των δημοσίων ηθών ή της προστασίας των δικαιωμάτων και ελευθεριών των ηγγυημένων υπό του Συντάγματος εις οιονδήποτε πρόσωπον ή προς το δημόσιον συμφέρον υπό τον όρον ότι διατυπώσεις, όροι και περιορισμοί δεν θα τίθενται διά νόμου κατ' επίκλησιν του δημοσίου συμφέροντος εφ' όσον είναι αντίθετοι προς τα συμφέροντα εκατέρως κοινότητας."

10 Το Άρθρο 25 έχει ερμηνευτεί από το Δικαστήριο αυτό ότι προστατεύει το δικαίωμα άσκησης οποιουδήποτε επαγγέλματος ή ασχολίας με οποιαδήποτε απασχόληση, εμπόριο ή επικερδή εργασία από άμεσους και όχι έμμεσους περιορισμούς, στην υπόθεση *Αποστόλου και Άλλοι*
 15 *ν. Της Δημοκρατίας* (1984) 3 Α.Α.Δ. 509, στη σελ. 524 όπου γίνεται αναφορά στην προηγούμενη νομολογία του Ανωτάτου Δικαστηρίου. Στην απόφαση *Σηιστριής ν. Κυπριακός Οργανισμός Τουρισμού* (1983) 2 Α.Α.Δ. 72 στη
 20 σελ. 83, αναφέρθηκε ότι το Κράτος μπορεί να υπαγάγει την άσκηση ενός επαγγέλματος σε οποιοδήποτε αριθμό αδειών, νοουμένου ότι οι όροι που επιβάλλονται είναι λογικοί.

25 Στην προκειμένη περίπτωση, και χωρίς να αποφασίζω ότι οι περιορισμοί ή διατυπώσεις που απαιτούνται από τους πιο πάνω Κανονισμούς θα μπορούσαν να θεωρηθούν ότι είναι περιοριστικοί της άσκησης του επαγγέλματος του αιτητή, λαμβάνοντας υπόψη τον ειδικό τουριστικό χαρακτήρα της περιοχής θεωρώ ότι οι περιορισμοί που
 30 περιέχονται στους Κανονισμούς συνάδουν με μια πολιτική ορθής εμφανίσεως μιας τέτοιας τουριστικής περιοχής, γεγονός που είναι αναμφίβολα προς το δημόσιο συμφέρον.

35 Όσον δε αφορά τον ισχυρισμό του ευπαίδευτου δικηγόρου του αιτητή ότι ο σχετικός Κανονισμός έγινε καθ' υπέρβαση εξουσίας, (*ultra vires*) βρίσκω ότι απλή και μόνο ανάγνωση των Κανονισμών καταδεικνύει ότι αυτοί συμφωνούν με τον βασικό Νόμο ο οποίος εξουσιοδοτεί τους
 40 καθ' ων η αίτηση, όπως απαγορεύουν την πλανοδιοπώληση σε οποιοδήποτε χώρο. Επίσης ο ισχυρισμός του αιτητή ότι οι εξουσίες των καθ' ων η αίτηση μπορεί να ασκηθούν μόνο στις καθορισμένες αγορές δεν είναι ορθή. (Βλέπε

Municipal Corporation of Toronto v. Virco [1896] A.C. 89, *Σ. Σπύρου και Άλλοι ν. Της Δημοκρατίας* (1973) 3 Α.Α.Δ. 627, όπου αναφέρεται ότι εξηρημένη νομοθεσία μπορεί να προνοεί περί απαγορεύσεως μόνον όταν ο εξουσιοδοτών νόμος επιτρέπει τέτοια απαγόρευση. Στην παρούσα περίπτωση το Άρθρο 21(ιδ) του Κεφ. 243, ρητά αναφέρεται περί της παροχής του δικαιώματος της απαγορεύσεως, και επομένως δεν προκύπτει θέμα ασυμφωνίας της εξηρημένης νομοθεσίας με τον εξουσιοδοτούντα νόμο. 5
10

Για τον πιο πάνω λόγο η προσφυγή επιτυγχάνει, και υπό τις περιστάσεις δεν κάνω οποιαδήποτε διαταγή για έξοδα. 15

Η επίδικη απόφαση ακυρώνεται χωρίς έξοδα.