

12 Σεπτεμβρίου, 1991

[ΝΙΚΗΤΑΣ, Δοτής]

ΑΝΑΦΟΡΙΚΑ ΜΕ ΤΟ ΑΡΘΡΟ 146 ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ

ΙΩΑΝΝΑ ΔΗΜΗΤΡΙΟΥ,

Αιτήτρια,

v.

ΚΥΠΡΙΑΚΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ, ΔΙΑ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΑΔΕΙΩΝ,

Καθ' ης η αίτηση.

(Υπόθεση Αρ. 406/89).

5 Διοικητική Πράξη — Εκτελεστή — Χαρακτηριστικά — Μόνη προσβλητή με προσφυγή βάσει του άρθρου 146 του Συντάγματος — Πράξεις εκτέλεσεως — Δεν δημιουργούν έννομα αποτελέσματα — Αποσκοπούν στην υλοποίηση εκτελεστών διοικητικών πράξεων — Δεν προσβάλλονται με προσφυγή βάσει του άρθρου 146 του Συντάγματος.

10 Η αιτήτρια προσέβαλε με την προσφυγή της την απόφαση της Αρχής Αδειών, με την οποία απορρίφθηκε αίτημά της με το οποίο ζητούσε να της παραχωρείτο το δικαίωμα ακροάσεως πριν την υλοποίηση απόφασης της Αναθεωρητικής Αρχής Αδειών.

15 Η δικηγόρος της καθ' ης η αίτηση ισχυρίστηκε ότι η προσβαλλόμενη απόφαση στερείτο εκτελεσιτότητας γιατί ήταν πράξη εκτέλεσεως και ότι η προσφυγή ασκήθηκε εκπρόθεσμα μετά την πάροδο 75 ημερών από την κοινοποίηση της απόφασης της Αναθεωρητικής Αρχής στις 29/11/88.

Το Ανώτατο Δικαστήριο, απορρίπτοντας την προσφυγή, αποφάσισε ότι:

20 (1) Εκτελεστή είναι η πράξη που φέρει τα εξωτερικά γνωρίσματα μονόπλευρης απόφασης της διοίκησης που παράγει έννομα αποτελέσματα απέναντι στον διοικούμενο και που αποβλέπει στη θεραπεία δημόσιου σκοπού. Η εκτελεστή διοικητική πράξη υπόκειται στον ακυρωτικό έλεγχο του Ανωτάτου Δικαστηρίου.

25 Οι πράξεις εκτέλεσεως που σκοπούν στην υλοποίηση της εκτελεστής διοικητικής πράξης στερούνται εκτελεστού χαρακτήρα και απαραδέκτως προσβάλλονται αυτοτελώς δι αιτήσεως ακυρώσεως.

(2) Η προσβαλλόμενη απόφαση δεν συνιστά εκτελεστή διοικη-

τική πράξη γιατί ήταν απόφαση της Αρχής Αδειών η οποία ενσωματώθηκε στην τελική απόφαση του ιεραρχικά ανώτερου διοικητικού οργάνου που είναι η μόνη η οποία μπορεί να προσβληθεί. Η προσφυγή είναι επίσης εκπρόθεσμη γιατί ασκήθηκε μετά την εκπνοή της προθεσμίας των 75 ημερών από την κοινοποίηση της απόφασης της Αναθεωρητικής Αρχής Αδειών με την επιστολή της ημερομηνίας 29/11/88.

5

Προσφυγή απορρίπτεται με έξοδα.

Αναφερόμενες Υποθέσεις:

Γεωργίου ν. Δημοκρατίας (1981) 3 Α.Α.Δ. 591·

10

Εταιρεία Μουτουλλάς - Καλοπαναγιώτης Μεταφοραί Λτδ ν. Αρχής Αδειών (Προσφυγή Αρ. 60/87 ημερ. 7.10.89).

Προδικαστικές ενστάσεις.

Προδικαστικές ενστάσεις από τον δικηγόρο της καθ' ης η αίτηση ότι η προσβαλλόμενη απόφαση στερείται εκτελεστότητας και ότι η προσφυγή ασκήθηκε εκπρόθεσμα.

15

Α. Παπαφιλίππου, για την αιτήτρια.

Μ. Τσιάππα (κα), Δικηγόρος της Δημοκρατίας Α', για την καθ' ης η αίτηση.

Κ. Θεοφανίδης, για το ενδιαφερόμενο μέρος.

20

Cur. adv. vult.

ΝΙΚΗΤΑΣ Δ. ανάγνωσε την ακόλουθη απόφαση. Η αιτήτρια είναι ιδιοκτήτρια αδειούχου λεωφορείου, το οποίο εδρεύει στη Βάσα Κοιλανίου. Φαίνεται πως το διαχειρίζεται ο σύζυγος της, που είναι και ο οδηγός του. Το όχημα είχε άδεια να εκτελεί και τη γραμμή Βάσας-Ομόδους για τη μεταφορά μαθητών. Επίσης επιτράπηκε στο ενδιαφερόμενο μέρος κ. Κ. Γεωργίου να κάμνει το δρομολόγιο αυτό για τον ίδιο σκοπό. Ήταν πρόσθετο δρομολόγιο. Κύρια διαδρομή των δύο λεωφορείων ήταν η Λεμεσός. Από μια τέτοια συγκυρία γεννήθηκε το πρόβλημα που παρουσιάζεται με την υπό κρίση αίτηση.

25

30

Τον Αύγουστο του 1987 ο ενδιαφερόμενος ζήτησε από την καθής η αίτηση Αρχή Αδειών να ρυθμίσει τα της μεταφοράς των μαθητών ανάμεσα στα δύο λεωφορεία σύμφωνα με καθορισμένη διαδοχική σειρά. Συγκεκριμένη σχετική πρόταση υπέβαλε μέσω του δικηγόρου του. Το θέμα απασχόλησε την Αρχή σε διαδοχικές συνεδριάσεις της. Τα πρακτικά έχουν προσκομιστεί, αλλά δεν θα χρειαστούν οι λεπτομέρειες. Φτάνει μόνο να πούμε πως στις 22/12/87 αποφασίστηκε η αλλαγή στο υφιστάμενο μέχρι τότε καθεστώς.

Οι αντίστοιχες άδειες τροποποιήθηκαν έτσι ώστε η μεταφορά να γίνεται από τους διάδικους ανά μία εβδομάδα εκ περιτροπής. Τη μεταβολή κατοπτρίζει η σχετική καταχώριση στην άδεια οδικής χρήσης που εκδόθηκε στις 17/2/88. Από την πλευρά αυτή είναι αξιοσημείωτο το γεγονός ότι, προφανώς από λάθος, στην άδεια του ενδιαφερομένου τεκ. 14, φέρεται ως ιδιοκτήτης του λεωφορείου ο σύζυγος της αιτήτριας αντί αυτή η ίδια.

Διακατεχόμενη από αίσθημα αδικίας η αιτήτρια, από κοινού με το σύζυγό της, επιζήτησε τον παραμερισμό της απόφασης, ασκώντας προς τούτο ιεραρχική προσφυγή. Η Αναθεωρητική Αρχή Αδειών, που εξέτασε την προσφυγή ως το κατά νόμο αρμόδιο όργανο, αποφάσισε να την απορρίψει, επικυρώνοντας την αρχική απόφαση. Είναι ζωτικής σημασίας να σημειωθεί πως η απορριπτική αυτή απόφαση, που λήφθηκε στις 2/11/88, κοινοποιήθηκε νομότυπα στους δύο διάδικους με επιστολή από τις 29/11/88 (τεκ. 19Α). Στις 6/2/89 ο ενδιαφερόμενος αποτάθηκε στην Αρχή Αδειών ζητώντας από αυτή να διορθώσει την άδεια που του χορήγησε (τεκ. 14), έτσι ώστε να φαίνεται από τη μια η πραγματική ιδιοκτήτρια των οχημάτων και από την άλλη να συνάδει με την απόφαση της Αναθεωρητικής Αρχής Αδειών, που πράγματι εκδόθηκε εναντίον της αιτήτριας υπό την ιδιότητα της ως ιδιοκτήτριας.

Στις 8/2/89 η Αρχή Αδειών αποφάσισε να αποκαταστήσει τα πράγματα. Η αιτήτρια, που φαίνεται πως πληροφορήθηκε στο μεταξύ την πρόθεση της Αρχής, αξίωσε από

αυτή με επιστολή της ημερ. 18/3/89 να μην υλοποιήσει την απόφαση προτού την καλέσει για να ακούσει τις απόψεις της. Στην απάντηση της ημερ. 25/4/89 η Αρχή υπέδειξε πως είχε υποχρέωση να προχωρήσει άμεσα στην εφαρμογή της απόφασης της Αναθεωρητικής Αρχής Αδειών.

5

Με υπόστρωμα τα πραγματικά περιστατικά που έχουν προεκτεθεί, η δικηγόρος της καθής ανέπτυξε προδικαστικά δύο ενστάσεις που είναι, ως ένα βαθμό, αλληλένδετες.

1. Η προσβαλλόμενη απόφαση στερείται εκτελεστότητας γιατί είναι πράξη εκτέλεσης της απόφασης της Αναθεωρητικής ημερ. 2/11/88. Υπογραμμίζεται πως το θέμα παρέμεινε αναπάντητο από την πλευρά της αιτήτριας.

10

2. Η παρούσα προσφυγή ασκήθηκε εκπρόθεσμα μετά την πάροδο της συνταγματικής προθεσμίας των 75 ημερών από την κοινοποίηση της απόφασης της Αναθεωρητικής στις 29/11/88. Ειδικά στο σημείο αυτό ο συνήγορος είπε απλώς πως η αιτήτρια πληροφορήθηκε ή πιο σωστά έλαβε γνώση της τροποποίησης της άδειας της στις 22/5/89. Επομένως η προσφυγή, που κατέθεσε στις 9/6/89, είναι εμπρόθεσμη. Επισημαίνεται πως ο συνήγορος δεν ασχολήθηκε με το ερώτημα που τέθηκε αν η πράξη αυτή είναι αυτοτελώς προσβλητή. Ούτε καταπιιάστηκε καθόλου με το θέμα που έθιξε η καθής πως η προσθήκη του όρου για την εναλλακτική μεταφορά επιβατών συνιστά απλώς πράξη εκτέλεσης της απόφασης της 2/11/88.

15

20

25

Αξίζει στο σημείο αυτό μιά απόπειρα να διαπιστωθεί γρήγορα η διάκριση μεταξύ των δύο εννοιών. Εκτελεστή είναι η πράξη που φέρει τα εξωτερικά γνωρίσματα μονόπλευρης απόφασης της διοίκησης που παράγει έννομα αποτελέσματα απέναντι στο διοικούμενο και που αποβλέπει στη θεραπεία δημόσιου σκοπού. Η εκτελεστή διοικητική πράξη υπόκειται, σύμφωνα με το άρθρο 146 του Συντάγματος, στον ακυρωτικό έλεγχο του Ανωτάτου Δικαστηρίου. Το λειτουργικό της στοιχείο είναι η μονομερής πράξη που διαπλάθει έννομα αποτελέσματα. Το θέμα θίγεται σύντομα αλλά με διαύγεια στα Πορίσματα της Νομο-

30

35

λογίας του ΣΕ 1929-1959 σελ. 237:

5 "Το κύριον στοιχείον της εννοίας της εκτελεστής πράξεως είναι η άμεσος παραγωγή εννόμου αποτελέσματος, συνισταμένου εις την δημιουργίαν, τροποποιήσιν ή κατάλυσιν νομικής καταστάσεως, ήτοι δικαιωμάτων και υποχρεώσεων διοικητικού χαρακτήρος παρά τοις διοικουμένοις."

10 Βλέπε επίσης την ανάλυση, υπό το ίδιο πνεύμα, στην απόφαση *Βαρνάβας Γεωργίου ν. Δημοκρατίας* (1981) 3 Α.Α.Δ. 591.

15 Έτσι η έννοια της εκτελεστής πράξης είναι άσχετη με τις υπόλοιπες μονομερείς πράξεις της διοίκησης που στην ουσία είναι ανίσχυρες να αλλοιώσουν ή να επηρεάσουν την υφιστάμενη νομική κατάσταση του πολίτη. Μεταξύ αυτών συγκαταλέγεται και η πράξη εκτέλεσης. Για τη φύση και το νομικό αποτέλεσμα τέτοιας πράξης στον κύκλο των σχέσεων του διοικητικού δικαίου μας διαφωτίζει πάλιν το παραπάνω σύγγραμμα στη σελ. 240:

20 "Μετά την έκδοσιν της εκτελεστής πράξεως, δι' ής επέρχεται το σκοπηθέν έννομον αποτέλεσμα, λαμβάνουν συνήθως χώραν διάφορα μέτρα και ενέργειαι τείνουσαι εις την εκτέλεσιν αυτής. Αι τοιαύται πράξεις εκτελέσεως στερούνται εκτελεστού χαρακτήρος και 25 απαραδέκτως προσβάλλονται αυτοτελώς δι' αιτήσεως ακυρώσεως.

30 Ειδικώτερον, πράξεις εκτελέσεως συνιστούν αι πράξεις δι' ών κοινοποιείται ετέρα εκτελεστή πράξις, ή ανακοινοῦνται, ή γνωστοποιείται το περιεχόμενον αυτής, ή παρέχεται απλή ειδοποίησις εν σχέσει προς ταύτην."

Εξίσου ενδιαφέρουσα είναι και η ανάλυση του Θ. Τσάτσου "Αίτησις Ακυρώσεως" σελ. 129 στην οποία εντοπίζεται και η *raison d' etre* της αρχής.

"Είναι δε απαράδεκτος η προσβολή των πράξεων εκτελέσεως όχι μόνον επειδή ουδέν αποτέλεσμα παράγουν, αλλά και διότι, εάν εγίνετο τούτο δεκτόν, ήθελεν επέλθει κατ' ουσίαν παράτασις, ενίοτε μάλιστα επί άπειρον, της προθεσμίας προς άσκησιν του ενδίκου μέσου της αιτήσεως ακυρώσεως κατά της εκτελουμένης πράξεως, τουθ' όπερ αντίκειται προφανώς εις την αρχήν της ασφαλείας των συναλλαγών."

Η γνώμη μου είναι πως η προσβαλλόμενη απόφαση δεν συνιστά εκτελεστή διοικητική πράξη. Θα θυμόμαστε ότι η Αναθεωρητική Αρχή Αδειών γνωστοποίησε εγγράφως στην αιτήτρια (και το σύζυγο της) ως και στον ενδιαφερόμενο την απόφαση της στην ιεραρχική προσφυγή που υπέβαλε η αιτήτρια. Με την απόφαση επικυρώθηκε η κρίση της Αρχής Αδειών ότι η μεταφορά των μαθητών θα γίνεται από τους διαδίκους εναλλάξ. Αυτή ήταν και η μόνη εκτελεστή πράξη.

Η απόφαση της Αρχής Αδειών, με την οποία τέθηκε ο περιορισμός, στερείται εκτελεστού χαρακτήρα γιατί ενσωματώθηκε στην τελική απόφαση του ιεραρχικά ανώτερου διοικητικού οργάνου, που είναι η μόνη η οποία μπορεί να προσβληθεί. (Απόφαση αρ. 60/87 *Εταιρεία Μουτουλλάς - Καλοπαναγιώτης Μεταφοραί Λτδ. ν. Αρχής Αδειών*, ημερ. 7/10/89 και βλέπε επίσης τις υποθέσεις στις οποίες παραπέμπει). Επομένως η προσφυγή στρέφεται απαράδεκτα εναντίον του τεθέντος όρου γιατί η πράξη αυτή εκδόθηκε σε εκτέλεση της σχετικής απόφασης της Αναθεωρητικής Αρχής Αδειών. Η προσφυγή είναι επίσης εκπρόθεσμη γιατί ασκήθηκε μετά την εκπνοή της προθεσμίας των ημερών από τη νομότυπη κοινοποίηση της απόφασης της τελευταίας με την επιστολή της 29/11/88.

Οι προδικαστικές ενστάσεις επιτυγχάνουν. Η προσφυγή απορρίπτεται με έξοδα σε βάρος της αιτήτριας.

Προσφυγή απορρίπτεται με έξοδα.