

20 Δεκεμβρίου, 1991

[ΣΤΥΛΙΑΝΙΔΗΣ, Δ/στής]

ΑΝΑΦΟΡΙΚΑ ΜΕ ΤΟ ΑΡΘΡΟ 146 ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ

KANIKΑ HOTELS LTD. ΚΑΙ ΑΛΛΟΙ,

Αιτητές,

v.

ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΑΠΟΧΕΤΕΥΣΕΩΝ

ΛΕΜΕΣΟΥ - ΑΜΑΘΟΥΝΤΑΣ,

Καθ' ων η Αίτηση.

(Υπόθεση Αρ. 543/91).

Προσφυγή βάσει του άρθρου 146 του Συντάγματος — Προθεσμία 75 ημερών για καταχώρηση της προσφυγής — Ο τρόπος υπολογισμού του χρόνου ορίζεται στο άρθρο 31 του περί Εφημερίας Νόμου, Κεφ. 1.

- 5 Προσφυγή βάσει του άρθρου 146 του Συντάγματος — Προσβαλλόμενες πράξεις — Μόνο ατομικές διοικητικές πράξεις μπορούν να προσβληθούν — Οι κανονιστικές πράξεις ελέγχονται μόνο παρεμπιπτόντως αν ατομική διοικητική πράξη που εκδόθηκε με βάση αυτές, προσβληθεί με προσφυγή — Γνωρίσματα κανονιστικών διοικητικών πράξεων.
- 10

- Με την προσφυγή αυτή οι αιτητές προσέβαλαν τον Κανονισμό 32 των περί Αποχτεύσεων Λεμεσού-Αμαθούντας Κανονισμών του 1991 (ΚΔΠ 99/91) που δημοσιεύτηκαν στην Επίσημη Εφημερίδα της Δημοκρατίας Αρ. 2585 της 29ης Μαρτίου, 1991 σύμφωνα με τον οποίο στο Παράρτημα Ι καθορίστηκε ετήσιο τέλος για ξενοδοχεία και αδειούχα οργανωμένα διαμερίσματα.
- 15

- Η δικηγόρος του καθ' ου η αίτηση Συμβουλίου πρόβαλε προδικαστικές ενστάσεις ότι η προσφυγή ήταν εκπρόθεσμη, η προσβαλλόμενη πράξη δεν υπόκειται στην Αναθεωρητική Δικαιοδοσία του Δικαστηρίου γιατί ήταν Κανονιστική και όχι ατομική διοικητική πράξη και τρίτον ότι οι αιτητές δεν είχαν έννομο συμφέρον.
- 20

Το Ανώτατο Δικαστήριο, απορρίπτοντας την προσφυγή, αποφάσισε ότι:

- (1) Το σχετικό μέρος του Άρθρου 31 του περί Εφημερίας Νόμου, Κεφ. 1, αναφορικά με τον υπολογισμό του χρόνου όταν ορίζεται σε ημέρες, έχει:-
- 25

"31. In computing time for the purposes of any Law or public instrument unless the contrary intention appears -

(a) a period of days from the happening of any event or the doing of any act or thing shall be deemed to be exclusive of the day in which the event happens or the act or thing is done;" 5

Οι Κανονισμοί δημοσιεύτηκαν στην Επίσημη Εφημερίδα στις 29 Μαρτίου, 1991.

Η προσφυγή με τον υπολογισμό του χρόνου, όπως προβλέπει ο περί Ερμηνείας Νόμος, καταχωρίστηκε την 75η ημέρα και, ως εκ τούτου, δεν είναι εκπρόθεσμη. 10

(2) Οι κανονιστικές πράξεις είναι εκτός της δικαιοδοσίας του Δικαστηρίου με βάση το Άρθρο 146 και δεν υπόκεινται στον άμεσο έλεγχο του Δικαστηρίου τούτου. Μπορούν να ελεγχθούν παρεμπιπτόντως, εάν ατομική διοικητική πράξη που εκδίδεται με βάση αυτές, προσβληθεί με προσφυγή. 15

Το κριτήριο αν μια πράξη είναι διοικητική και υπόκειται στον έλεγχο του Δικαστηρίου τούτου είναι: Η φύση του οργάνου και η φύση της πράξης που προσβάλλεται.

Η Κανονιστική πράξη φέρει τα εξής γνωρίσματα:-

(α) Η ρύθμιση που επιχειρεί είναι γενική και αφηρημένη. 20

(β) Συνιστά περιορισμό της ελευθερίας των προσώπων με την έννοια ότι ιδρύει έννομες σχέσεις που αντιστοιχούν και σε υποχρεώσεις και

(γ) Η ρύθμιση αυτή εφαρμόζεται υποχρεωτικά, δηλαδή, εξαναγκαστικά. 25

Ο προσβαλλόμενος/οι κανονισμός/οι είναι κανονιστικού περιεχομένου και δεν αποτελούν οποιουδήποτε είδους ατομική διοικητική πράξη και, ως εκ τούτου, δεν μπορούν να προσβληθούν ευθέως κάτω από το Άρθρο 146 του Συντάγματος.

Προσφυγή απορρίπτεται χωρίς έξοδα. 30

Αναφερόμενες υποθέσεις:

Αποφάσεις Συμβουλίου Επικρατείας της Ελλάδας Αρ. 2873/1970, 3318/1989 και 1097/1987

Lanitis E.C. Estates Ltd και Άλλοι ν. Δημοκρατίας και Άλλου (Προσφυγές Αρ. 108/88 κ.α., ημερ. 21/12/89) 35

Crown Insurance Agencies Ltd ν. Της Δημοκρατίας και Άλλου (Προσφυγή Αρ. 138/86, ημερ. 17/2/90)

4 Α.Α.Δ. Kanika Hotels Ltd κ.α. ν. Συμβ. Αποχ. Λ/σού

Ιερά Αρχιεπισκοπή Κύπρου και Άλλοι ν. Δημοκρατίας (Προσφυ-
γές Αρ. 63/82, 64/82 κ.α. ημερ. 5/4/90)

Lanitis Farm Ltd v. Republic (1982) 3 CLR 124.

Προσφυγή.

5 Προσφυγή με την οποία ζητείται όπως κηρυχθούν αντισυνταγματικοί και/ή παράνομοι και/ή άκυροι και χωρίς κανένα νομικό αποτέλεσμα οι περί Αποχετεύσεων Λεμεσού - Αμαθούντος Κανονισμοί του 1991 και ειδικά ο Κανονισμός 32.

10 Π. Παύλου, για τους αιτητές.

Α. Τιμόθη (κα) για Χρ. Δημητριάδη, για τους καθ' ων η αίτηση.

Cur. adv. vult.

ΣΤΥΛΙΑΝΙΔΗΣ, Δ. ανάγνωσε την ακόλουθη απόφαση.

15 Οι αιτητές με την παρούσα προσφυγή ζητούν τις πιο κάτω θεραπείες:-

20 "1. Δήλωση ότι οι περί Αποχετεύσεων Λεμεσού-Αμαθούντας Κανονισμοί του 1991 και ειδικά ο Κανονισμός 32 αυτών των Κανονισμών, που δημοσιεύτηκαν στην Επίσημη Εφημερίδα της Δημοκρατίας Αρ. 2585 της 29ης Μάρτη, 1991, ως Κανονιστική Διοικητική Πράξη 99/91, είναι αντισυνταγματικοί και/ή παράνομοι και/ή άκυροι και χωρίς κανένα νομικό αποτέλεσμα.

25 2. Δήλωση ότι η πράξη ή απόφαση των Καθ' ων η Αίτηση με την οποία καθόρισαν ετήσιο τέλος για ξενοδοχεία και αδειούχα οργανωμένα διαμερίσματα (service flats) και η οποία δημοσιεύτηκε και περιλαμβάνεται στο Παράρτημα Ι της Κ.Δ.Π. 99/91, είναι αντισυνταγματική και/ή παράνομη και/ή άκυρη και χωρίς κανένα νομικό αποτέλεσμα."

30

Η δικηγόρος του καθ' ου η αίτηση Συμβουλίου Αποχε-

τεύσεων Λεμεσού-Αμαθούντας, (το "Συμβούλιο"), πρόβα-
λε ότι η προσφυγή είναι απαράδεκτη για τους παρακάτω
λόγους:-

1. Η προσφυγή είναι εκπρόθεσμη.

2. Η πράξη που προσβάλλεται είναι κανονιστική και 5
όχι ατομική διοικητική και, ως εκ τούτου, δεν υπόκει-
ται στην Αναθεωρητική Δικαιοδοσία του Δικαστηρίου
με βάση το Άρθρο 146 του Συντάγματος.

3. Οι αιτητές δεν έχουν έννομο συμφέρον.

Το Συμβούλιο καθιδρύθηκε και λειτουργεί με βάση 10
τους περί Αποχετευτικών Συστημάτων Νόμους του 1971
μέχρι 1991, (Αρ. 1/71, 24/72, 15/78, 88/87 και 194/91), (ο
"Νόμος").

Το Συμβούλιο ασκώντας τις εξουσίες που χορηγούνται 15
σ' αυτό από το Άρθρο 49 του Νόμου, με την έγκριση του
Υπουργικού Συμβουλίου, εξέδωσε τους περί Αποχετεύσε-
ων Λεμεσού-Αμαθούντας Κανονισμούς του 1991, οι
οποίοι, αφού κατατέθηκαν στη Βουλή των Αντιπροσώπων
και εγκρίθηκαν από αυτή, δημοσιεύθηκαν στην Επίσημη
Εφημερίδα της Δημοκρατίας, Αριθμός 2585, ημερομηνίας 20
29 Μαρτίου, 1991, Παράρτημα ΙΙΙ(Γ), Κ.Δ.Π. 99/91, σελ.
415.

Η προσφυγή καταχωρίστηκε στις 12 Ιουνίου, 1991.

Η δικηγόρος του Συμβουλίου ισχυρίστηκε ότι η προ- 25
σφυγή είναι εκπρόθεσμη, γιατί η προσβαλλόμενη πράξη
δημοσιεύτηκε στην Επίσημη Εφημερίδα στις 29 Μαρτίου,
1991, περιήλθε σε γνώση των αιτητών με τη δημοσίευση ή
λίγες μέρες μετά από αυτή και η προσφυγή καταχωρίστηκε
104 ημέρες αργότερα.

Η παράγραφος 3 του Άρθρου 146 του Συντάγματος 30
προβλέπει ανατρεπτική και ανελαστική προθεσμία 75 ημε-
ρών από την ημέρα της δημοσίευσης ή σε περίπτωση μη

δημοσίευσης από την ημέρα που η πράξη περιήλθε σε γνώση του προσφεύγοντα.

- 5 Οι Κανονισμοί που προσβάλλονται πρέπει να δημοσιεύονται στην Επίσημη Εφημερίδα σύμφωνα με νομοθετική επιταγή του Άρθρου 7 του περί Ερμηνείας Νόμου, Κεφ. 1 και του Άρθρου 49(1) του Νόμου.

Το σχετικό μέρος του Άρθρου 31 του περί Ερμηνείας Νόμου, Κεφ. 1, αναφορικά με τον υπολογισμό του χρόνου όταν ορίζεται σε ημέρες, έχει:-

- 10 "31. In computing time for the purposes of any Law or public instrument unless the contrary intention appears -
- (a) a period of days from the happening of any event or the doing of any act or thing shall be deemed to be exclusive of the day in which the event happens
- 15 or the act or thing is done;"

Οι Κανονισμοί δημοσιεύτηκαν στην Επίσημη Εφημερίδα στις 29 Μαρτίου, 1991.

- Η προσφυγή με τον υπολογισμό του χρόνου, όπως προβλέπει ο περί Ερμηνείας Νόμος, καταχωρίστηκε την
- 20 75η ημέρα και, ως εκ τούτου, δεν είναι εκπρόθεσμη.

Το Άρθρο 146 εισήξε στην έννομη τάξη της Δημοκρατίας της Κύπρου το Διοικητικό Δίκαιο και την Αναθεωρητική Δικαιοδοσία.

- Οι κανονιστικές πράξεις είναι εκτός της δικαιοδοσίας
- 25 του Δικαστηρίου με βάση το Άρθρο 146 και δεν υπόκεινται στον άμεσο έλεγχο του Δικαστηρίου τούτου. Μπορούν να ελεγχθούν παρεμπιπτόντως, εάν ατομική διοικητική πράξη που εκδίδεται με βάση αυτές, προσβληθεί με προσφυγή.

- 30 Το κριτήριο αν μια πράξη είναι διοικητική και υπόκειται στον έλεγχο του Δικαστηρίου τούτου είναι: Η φύση

του οργάνου και η φύση της πράξης που προσβάλλεται.

Οι προσβαλλόμενοι Κανονισμοί εκδόθηκαν με νομοθετική εξουσιοδότηση.

Το Συμβούλιο είναι διοικητικό όργανο.

Η φύση του οργάνου, αρχής ή προσώπου η οποία εκδίδει την απόφαση ή πράξη είναι σχετική, αλλά δεν είναι αποφασιστική. 5

Οι πράξεις που θεσπίζουν απρόσωπους κανόνες δικαίου είναι κανονιστικές.

Με τις ατομικές διοικητικές πράξεις θεσπίζονται ατομικοί κανόνες. 10

Στο σύγγραμμα Ε.Π. Σπηλιωτοπούλου "Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου" 5η Έκδοση, 1991, στη σελ. 100 διαβάζουμε:-

"Κρίσιμο κριτήριο για τη διάκριση των διοικητικών πράξεων σε κανονιστικές και ατομικές είναι ο χαρακτήρας του κανόνα που θεσπίζει ως απρόσωπου ή ατομικού αντίστοιχα. Και στις δύο περιπτώσεις οι κανόνες μπορεί να είναι γενικοί ή ειδικοί." 15

Στο σύγγραμμα Μ.Δ. Στασινόπουλου "Δίκαιον των Διοικητικών Πράξεων" 1951, Ανατύπωση 1982, στις σελ. 103 και 104 αναφέρονται:- 20

"IV. Το κριτήριο της διακρίσεως μεταξύ κανονιστικών και ατομικών πράξεων. - Ο καθορισμός του κριτηρίου της διαστολής μεταξύ κανονιστικών και ατομικών πράξεων παρέχει δυσχερείαν τινα. Εν πρώτοις, δέον ν' αποκλεισθή το τυπικόν κριτήριον, διότι η κανονιστική πράξις είναι δυνατόν να προέλθη εξ οιουδήποτε διοικητικού οργάνου, εφοδιασμένου νομίμως διά κανονιστικής αρμοδιότητος, από του ανωτάτου μέχρι του κατωτάτου, περιβαλλομένη τον τύπον διατάγματος ή υπουργι- 25 30

κής πράξεως ή πράξεως κατωτέρας διοικητικής αρχής, ιδία δε αστυνομικής τοιαύτης.

5 'Οθεν το κριτήριο είναι ουσιαστικόν, διά τούτο δε και περισσότερον δυσκαθόριστον. Προσπάθεια καθορισμού των θεμάτων, άτινα, ως εκ της φύσεως αυτών, ανήκουν εις την κανονιστικήν εξουσίαν και οριοθεσίας μεταξύ των θεμάτων τούτων και των θεμάτων της νομοθετικής λειτουργίας, αποτελεί ματαιοπονίαν, ως άλλωστε και η απόπειρα όπως καθορίση τις μετ' απολύτου ακριβείας, που άρχεται και που τελευτά εκάστη των λειτουργιών της Πολιτείας.

15 Περιεχόμενον της κανονιστικής πράξεως ως και του νόμου είναι η θέσις κανόνος δικαίου, θέσιν δε κανόνος δικαίου αποτελεί ο καθορισμός εκείνου, όπερ δέον να ισχύη ως δίκαιον διά πάντα, παρά τω οποίω υφίσταται πραγματική κατάστασις συγκεντρούσα χαρακτηριστικά γνωρίσματα γενικώς προσδιοριζόμενα. Ούτως αναμφισβήτητον εσωτερικόν γνώρισμα της κανονιστικής πράξεως είναι η γ ε ν ι κ ό τ η ς. Εν τη γενικότητι έγκειται
20 κυρίως τούτο, ότι το νομικόν περιεχόμενον της πράξεως δεν εξαντλείται διά μιάς και μόνης εφαρμογής, διά μιάς και μόνης παροχής, αλλά διατηρεί την δύναμιν ίνα προκαλή νέας εφαρμογάς, επί των αορίστων και μελλουσών περιπτώσεων, αίτινες συγκεντρούσι τας υπό
25 της πράξεως τεθείσας γενικώς προϋποθέσεις. Ούτως ο ιδεώδης τύπος της κανονιστικής πράξεως είναι η πράξις, η απευθυνομένη προς πάντας, ισχύουσα άνευ τοπικού ή χρονικού περιορισμού και δυναμένη να εφαρμοσθή επί πληθύος σχέσεων και αντικειμένων."

30 Η Κανονιστική πράξη φέρει τα εξής γνωρίσματα:-

1. Η ρύθμιση που επιχειρεί είναι γενική και αφηρημένη. (Βλ., ενδεικτικά, Σ.Ε. 2873/1970, 3318/1989.).

2. Συνιστά περιορισμό της ελευθερίας των προσώπων με την έννοια ότι ιδρύει έννομες σχέσεις που αντιστοιχούν και σε υποχρεώσεις και
35

3. Η ρύθμιση αυτή εφαρμόζεται υποχρεωτικά, δηλαδή, εξαναγκαστικά. (Βλ. Α.Ι. Τάχος "Ελληνικόν Διοικητικών Δίκαιον" 5η Έκδοση, 1991, σελ. 76 και 77).

Με τη νομολογία έχει διαμορφωθεί και η έννοια της "ατομικής πράξης γενικού περιεχομένου" στην περίπτωση των διοικητικών πράξεων έγκρισης πολεοδομικών σχεδίων ή έκδοσης γνωστοποίησης για καθορισμό όρων δόμησης και ζωνών. (Βλ. *Lanitis E.C. Estates Ltd και Άλλοι ν. Κυπριακής Δημοκρατίας και Άλλου*, Υποθέσεις Αρ. 108/88 - 109/88, 147/88, 213/88 - 215/88, 220/88, 223/88 - 226/88, 250/88 - 253/88, 255/88 - 258/88, 261/88 - 264/88, 268/88 - 269/88, 271/88 - 277/88 (Απόφαση δόθηκε στις 21 Δεκεμβρίου, 1989 και δε δημοσιεύτηκε ακόμα): *Crown Insurance Agencies Ltd ν. Της Δημοκρατίας της Κύπρου και Άλλου*, Υπόθεση Αρ. 138/86 (Απόφαση δόθηκε στις 17 Φεβρουαρίου, 1990)).

Η νομολογία διαμόρφωσε και την έννοια της "σωρευτικής διοικητικής πράξης" που αποτελεί σώρευση περισσότερων ατομικών διοικητικών πράξεων σε ένα ενιαίο κείμενο, όπως είναι το διάταγμα χαρακτηρισμού ως διατηρητέων περισσότερων ακινήτων. (Βλ. *Σ.Ε. 1097/1987 και Ιεράς Αρχιεπισκοπής Κύπρου και Άλλων ν. Κυπριακής Δημοκρατίας*, Υποθέσεις Αρ. 63/82, 64/82, 171/82 - 176/82, 180/82, 181/82, 223/82, 295/82, 488/84, 489/84, 490/84 - 496/84, 879/85, 898/85, 915/85, 955/85, 58/86, 165/86 - 168/86, 221/86, 474/86, 593/88 - 595/88, 659/88, 674/88 - 677/88, 684/88, 687/88, 695/88, 582/88, 597/88, 598/88, 602/88, 395/84, (Απόφαση δόθηκε στις 5 Απριλίου, 1990)).

Ο Κανονισμός 32 που προσβάλλεται έχει:-

"32. Κάθε ιδιοκτήτης ή κάτοχος υποστατικού το οποίο βρίσκεται μέσα στην περιοχή η οποία θα εξυτηρηθεί ή μπορεί να εξυτηρηθεί από το σύστημα αποχέτευσης λυμάτων και όμβριων υδάτων του Συμβουλίου το οποίο θα κατασκευαστεί κατά τη διάρκεια της Πρώτης Φάσης του Συστήματος Αποχέτευσης Λυμάτων

5 Λεμεσού-Αμαθούντας όπως καθορίζεται σε σχέδια τα οποία έχουν κατατεθεί στο Γραφείο του Συμβουλίου, πρέπει να καταβάλλει ετήσιο τέλος το οποίο καθορίζει το Συμβούλιο και περιλαμβάνεται στο Παράρτημα 1 των παρόντων Κανονισμών και το οποίο δε θα υπερβαίνει ποσό που θα υπολογίζεται με βάση την εκτιμημένη αξία του ακινήτου όπως αυτή είναι εγγεγραμμένη ή καταχωρημένη στο Επαρχιακό Κτηματολόγιο Λεμεσού, κατά τρόπο ο οποίος εκάστοτε θα καθορίζεται από το Συμβούλιο."

10 Το Παράρτημα 1 που αναφέρεται στον Κανονισμό αυτό καθορίζει τέλος 7 σεντ για κάθε μια λίρα πάνω στην εκτιμημένη αξία (αξία 1980) του ακινήτου όπως αυτή είναι γραμμένη ή καταχωρημένη στα βιβλία του Επαρχιακού Κτηματολογικού Γραφείου Λεμεσού.

Η παράγραφος 3 του Παραρτήματος ορίζει τους χρόνους και τον τόπο που τα τέλη είναι πληρωτέα για το 1991.

20 Ο καθορισμός αυτός έγινε με βάση τον Κανονισμό 34 που προβλέπει ότι ο χρόνος ή χρόνοι και ο τόπος ή τόποι που καθορίζονται από το Συμβούλιο, καθορίζονται από το Συμβούλιο με γνωστοποίηση η οποία δημοσιεύεται στην Επίσημη Εφημερίδα της Δημοκρατίας και σε τρεις ημερήσιες εφημερίδες.

25 Ο δικηγόρος των αιτητών ισχυρίστηκε ότι επειδή ο Κανονισμός 32 προβλέπει ότι το Συμβούλιο "καθορίζει" ετήσιο τέλος, το οποίο "δε θα υπερβαίνει" ποσό με τρόπο ο οποίος εκάστοτε θα καθορίζεται από το Συμβούλιο, δίδει στο Παράρτημα 1 την ιδιότητα της ατομικής 30 διοικητικής απόφασης και όχι κανονιστικής. Για περαιτέρω ενίσχυση της εισηγησης του υπέβαλε ότι για τον καθορισμό του τέλους δεν χρειάζεται η έγκριση του Υπουργικού Συμβουλίου.

35 Η παρούσα υπόθεση είναι παρόμοια με την υπόθεση *Lanitis Farm Ltd. v. Republic* (1982) 3 C.L.R. 124, στην

οποία αποφασίστηκε ότι οι περί Γεωργικής Ασφάλισης Κανονισμοί του 1977 ήταν κανονιστικού περιεχομένου και εκτός της Αναθεωρητικής Δικαιοδοσίας του Δικαστηρίου τούτου.

Με βάση τα κριτήρια που έχουν προεκτεθεί ο προσβαλλόμενος/οι κανονισμός/οί είναι κανονιστικού περιεχομένου και δεν αποτελούν οποιουδήποτε είδους ατομική διοικητική πράξη και, ως εκ τούτου, δεν μπορούν να προσβληθούν ευθέως κάτω από το Άρθρο 146 του Συντάγματος. 5 10

Το Δικαστήριο δεν θεωρεί αναγκαίο να επιληφθεί του θέματος του εννόμου συμφέροντος, εφόσον η προσφυγή είναι απαράδεκτη, επειδή προσβάλλει κανονιστική διοικητική πράξη.

Για τους πιο πάνω λόγους η προσφυγή απορρίπτεται. 15

Καμιά διαταγή για έξοδα.

Προσφυγή απορρίπτεται χωρίς έξοδα.