

14 Απριλίου, 1993

[ΧΡΥΣΟΣΤΟΜΗΣ, Δ/στής]

ΑΝΑΦΟΡΙΚΑ ΜΕ ΤΑ ΑΡΘΡΑ 146 & 28(1) ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ

ΑΚΙΝΗΤΑ ΙΩΑΝΝΗΣ ΚΥΡΙΑΚΙΔΗΣ ΛΙΜΙΤΕΔ,

Αιτητές,

v.

ΥΠΟΥΡΓΟΥ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΚΑΙ ΑΛΛΩΝ,

Καθ'ων η αίτηση.

(Υπόθεση Αρ. 108/91)

Διοικητικό Δίκαιο — Πράξεις δημοσίου δικαίου — Κριτήριο — Προώθηση δημοσίου σκοπού.

Προσφυγή βάσει του Άρθρου 146 του Συντάγματος — Αντικείμενο — Μονομερείς διοικητικές διαφορές — Διαφορές που προκύπτουν από διοικητικές πράξεις οργάνων της Διοίκησης, που καθορίζουν μονομερώς τι είναι δίκαιο σε κάθε περίπτωση. 5

Οι αιτητές, που είχαν εκδηλώσει ενδιαφερόν στην πρόσκληση των καθ'ων η αίτηση για ενοικίαση γραφειακού χώρου για κάλυψη στεγαστικών αναγκών κυβερνητικών υπηρεσιών, προσέβαλαν με την προσφυγή τους την απόφαση των καθ'ων η αίτηση να αποδεχθούν τη δήλωση ενδιαφερόντος τρίτου προσώπου. 10

Οι καθ'ων η αίτηση πρόβαλαν προδικαστική ένσταση, ότι η επίδικη απόφαση ενέπιπτε στη σφαίρα του ιδιωτικού δικαίου. 15

Το Ανώτατο Δικαστήριο απορρίπτοντας την προσφυγή, αποφάσισε ότι: 20

Το κύριο κριτήριο αν μια πράξη εμπίπτει στη σφαίρα του δημοσίου ή του ιδιωτικού δικαίου, είναι ο κύριος σκοπός που επιδιώκεται με την πράξη. Αν με την πράξη επιδιώκεται πρωταρχικά η προώθηση ή η εξυπηρέτηση δημόσιου σκοπού, τότε η πράξη εμπίπτει στη σφαίρα του δημοσίου δικαίου και είναι προσβλητή με προσφυ- 25

γή κάτω από το Άρθρο 146. Αν δεν έχει τέτοιο στόχο, τότε εμπίπτει στη σφαίρα του ιδιωτικού δικαίου και δεν μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο αναθεώρησης.

- 5 Το ζήτημα θα πρέπει επίσης να εξετασθεί ως προς το κατά πόσον η προσβαλλόμενη απόφαση, που κατέληξε στη σύναψη της σχετικής συμβάσεως ενοικιάσεως, αποτελεί διμερή ή μονομερή διοικητική διαφορά, και τούτο γιατί η διοικητική διαφορά που εμπίπτει στη δικαιοδοσία του Ανωτάτου Δικαστηρίου, αφορά μόνο διοικητική πράξη που προέρχεται από διοικητικό όργανο, που καθορίζει μονομερώς τι είναι δίκαιο σε μια συγκεκριμένη περίπτωση.

- 10 Στην προκειμένη περίπτωση, εκτός από τις "Δηλώσεις Ενδιαφέροντος", οι ενδιαφερόμενοι έπρεπε να δώσουν και ορισμένες λεπτομέρειες και να ικανοποιήσουν τους όρους που τέθηκαν. Αν ένα ή περισσότερα κτίρια εκρίνοντο κατ' αρχήν ικανοποιητικά, τα κτίρια αυτά θα επιθεωρούντο από την Επαρχιακή Επιτροπή Καθορισμού Ενοικίων Λευκωσίας και θα εσυζητείτο με τους ιδιοκτήτες το ύψος του ενοικίου και οι όροι ενοικιάσεως.

- 20 Κάτω απ' αυτές τις συνθήκες, οι καθ' ων η αίτηση δεν αποφάσισαν μονομερώς να συμβληθούν με το ενδιαφερόμενο μέρος, αλλά τουναντίον, έθεσαν το κράτος σε ίση μοίρα με τους ιδιοκτήτες των ακινήτων, με τους οποίους θα διαπραγματεύοντο το ύψος του ενοικίου και αυτό έπραξαν. Συνεπώς δε θα αποφάσιζαν μονομερώς, χωρίς να καταλήξουν σε συμφωνία με έναν από τους ιδιοκτήτες.

- 30 Από τα αδιαμφισβήτητα γεγονότα, γίνεται καθαρό πως πριν από τη σύναψη της συμβάσεως ενοικιάσεως, δεν υπήρξε μονομερής ενέργεια της διοίκησης έναντι του διοικουμένου, στοιχείο που είναι αναγκαίο για τη δημιουργία μονομερούς διοικητικής πράξης, που να εμπίπτει στη σφαίρα του δημοσίου δικαίου και να είναι προβλητή, σύμφωνα με τη θεωρία της "αποσπάσεως των πράξεων", κάτω από το Άρθρο 146 του Συντάγματος.

- 35 Πράξεις της διοίκησης οι οποίες είναι προϊόν άσκησης δικαιωμάτων ιδιωτικού δικαίου του κράτους ή παρεμπόδισης προς αυτές, στερούνται του στοιχείου μονομερούς έκφρασης της θέλησης της διοίκησης, που είναι το καθοριστικό στοιχείο της γένεσης δικαιωμάτων και υποχρεώσεων δημοσίου δικαίου.

- 40 Για όλους τους πιο πάνω λόγους, το Δικαστήριο κατέληξε στο συμπέρασμα, πως η επίδικη απόφαση των καθ' ων η αίτηση, δεν εμπίπτει στη σφαίρα του δημοσίου δικαίου και δεν είναι προσβλη-

τή διοικητική πράξη δυνάμει του Άρθρου 146 του Συντάγματος, για να έχει δικαιοδοσία το Ανώτατο Δικαστήριο να την εκδικάσει.

*Η προσφυγή απορρίπτεται με £250,-
έξοδα.*

5

Αναφερόμενες υποθέσεις:

Valana v. Republic, 3 R.S.C.C. 91,

10

Antoniou and Others v. Republic (1984) 3 C.L.R. 623,

Machlouzarides v. Republic (1985) 3 C.L.R. 2342,

Photiades and Others v. Photiades and Others (1988) 3 C.L.R. 2084,

15

*Παντελίδου κ.ά. v. Συμβουλίου Υδατοπρομήθειας Λευκωσίας
(1990) 3 Α.Α.Δ. 3397,*

Freeshops Ltd v. R. (1987) 3 C.L.R. 2081,

20

Westpark Ltd v. R. (1987) 3 C.L.R. 1473.

Προσφυγή.

25

Προσφυγή εναντίον της απόφασης των καθ' ων η αίτηση με την οποία αποδέχτηκαν την προσφορά ή/και δήλωση ενδιαφέροντος τρίτου προσώπου, άγνωστου στους αιτητές, για ενοικίαση ακινήτου για στέγαση κρατικής υπηρεσίας, αντί της προσφοράς ή/και δήλωσης ενδιαφέροντος για ενοικίαση ακινήτου των αιτητών.

30

M. Κυριακίδης, για τους Αιτητές.

M. Τσαγγαρίδης, Δικηγόρος της Δημοκρατίας, για τους Καθ' ων η αίτηση.

35

Cur. adv. vult.

ΧΡΥΣΟΣΤΟΜΗΣ, Δ.: Οι αιτητές με την παρούσα προσφυγή ζητούν δήλωση του Δικαστηρίου ότι η πράξη ή/και απόφαση των καθ' ων η αίτηση να αποδεχθούν την προσφορά ή/και δήλωση ενδιαφέροντος τρίτου προσώπου, άγνωστου στους αιτητές, για ενοικίαση ακινήτου για στέγαση κρατικής υπηρεσίας, αντί της προσφοράς ή/και δήλωσης ενδιαφέροντος για ενοικίαση ακινήτου των αιτητών, είναι άκυρη και παράνομη και στερημένη οιουδήποτε έν-

40

νομου αποτελέσματος.

5 Στις 17.3.90, το Υπουργείο Οικονομικών δημοσίευσε στον ημε-
ρήσιο τύπο πρόθεση της Κυβέρνησης να ενοικιάσει γραφειακό χώ-
ρο στη Λευκωσία, για κάλυψη των αυξημένων στεγαστικών ανα-
γκών των κυβερνητικών υπηρεσιών. Στο δημοσίευμα αυτό ανα-
φέρθηκε επίσης, πως οι ενδιαφερόμενοι μπορούσαν να ζητήσουν
10 ειδικό έντυπο με τις σχετικές λεπτομέρειες από το Αρχείο του
Υπουργείου Οικονομικών και ότι οι αιτήσεις έπρεπε να υποβλη-
θούν μέχρι τις 4.4.90. Στο ειδικό αυτό έντυπο γίνεται καθαρό πως
η Κυβέρνηση ζητούσε "Δηλώσεις Ενδιαφέροντος" από ιδιοκτήτες
υποστατικών που πληρούσαν τους όρους που τέθηκαν. Σε περι-
πτωση που ένα ή περισσότερα κτίρια εκρίνοντο κατ' αρχήν ικανο-
ποιητικά, τα κτίρια αυτά θα επιθεωρούντο από την Επαρχιακή
15 Επιτροπή Καθορισμού Ενοικίων Λευκωσίας και θα συζητείτο με
τους ιδιοκτήτες το ύψος του ενοικίου και οι όροι ενοικιάσεως.

Στην πιο πάνω δημοσίευση ανταποκρίθηκαν οι ακόλουθοι:

20 (α) Γ. Α. Καλλίμαχος και Υιός
(β) Οι αιτητές, Ακίνητα Ιωάννης Κυριακίδης Λτδ, και
(γ) Τάκης Α. Σκαρπάρης

25 Οι δηλώσεις ενδιαφέροντος εξετάστηκαν από Επιτροπή
Αξιολόγησης, σύμφωνα με τις απαιτήσεις των όρων που τέθη-
καν. Στην αξιολόγηση αυτή αναφέρονται αναλυτικά και οι λόγοι
για τους οποίους το ακίνητο των αιτητών δεν μπορούσε να γίνει
κατ' αρχήν δεκτό.

30 Τελικά το Υπουργείο Οικονομικών σε σχετική επιστολή του
ημερ. 24.8.90, έγκρινε την εξέταση της "Δήλωσης Ενδιαφέρο-
ντος" της εταιρείας Γ.Α. Καλλίμαχος και Υιός, αφού υιοθέτησε
πλήρως την έκθεση της Τεχνικής Επιτροπής.

35 Ακολούθησε αλληλογραφία μεταξύ του δικηγόρου των αιτη-
τών και του Υπουργείου Οικονομικών και δηλώθηκε πως οι αι-
τητές ήταν διατεθειμένοι να διαπραγματευθούν το ενοίκιο και
να αναπροσαρμόσουν τα σχέδια της οικοδομής τους, σύμφωνα
40 με τις υποδείξεις της Κυβέρνησης.

Τελικά ενοικιάστηκε το ακίνητο της εταιρείας Γ.Α. Καλλίμα-
χος και Υιός και σαν αποτέλεσμα καταχωρήθηκε η παρούσα
προσφυγή.

Οι λόγοι ακυρότητας που προβάλλονται είναι οι ακόλουθοι:

"1. Η πράξη ή/και απόφαση των Καθ' ων η Αίτηση εγένετο ή ελήφθη:-

5

(α) Καθ' υπέρβαση ή/και κατάχρηση εξουσίας.

(β) Κατά τρόπον αντικανονικών, επηρεάζοντα το αποτέλεσμα της.

(γ) Εναντίον των αρχών της χρηστής διοικήσεως.

10

2. Η πράξη ή/και απόφαση των Καθ' ων η Αίτηση εγένετο ή ελήφθη κατά τρόπον ασυμβίβαστον προς τις αρχές του ελεύθερου ανταγωνισμού και κατά παράβαση της αρχής της ισότητας η οποία διασφαλίζεται υπό του άρθρου 28(1) του Συντάγματος.

15

3. Η πράξη ή/και απόφαση των Καθ' ων η Αίτηση έγινε ή ελήφθη κατά παράβαση της διαδικασίας η οποία προβλέπεται υπό του εγγράφου του Υπουργείου Οικονομικών Υ.Ο. 749/85 ημερ. 3.3.1990.

20

4. Η πράξη ή/και απόφαση των Καθ' ων η Αίτηση εγένετο ή ελήφθη εναντίον της διακηρυγμένης για εθνικούς και οικονομικούς λόγους Κυβερνητικής πολιτικής αναξωογόνησης της πράσινης γραμμής της εντός των τειχών Λευκωσίας με μεταφορά και στέγαση κρατικών υπηρεσιών σε ακίνητα στην περιοχή."

25

Οι καθ' ων η αίτηση ήγειραν προδικαστική ένσταση και ισχυρίζονται ότι το Ανώτατο Δικαστήριο στερείται δικαιοδοσίας, διότι η προσβαλλόμενη απόφαση εμπίπτει στη σφαίρα του ιδιωτικού δικαίου. Η ένσταση αυτή αντεκρούσθη από το δικηγόρο των αιτητών.

30

Το κύριο κριτήριο αν μια πράξη εμπίπτει στη σφαίρα του δημοσίου ή του ιδιωτικού δικαίου, είναι ο κύριος σκοπός που επιδιώκεται με την πράξη. Αν με την πράξη επιδιώκεται πρωταρχικά η προώθηση ή η εξυπηρέτηση δημόσιου σκοπού, τότε η πράξη εμπίπτει στη σφαίρα του δημοσίου δικαίου και είναι προσβλητή με προσφυγή κάτω από το άρθρο 146. Αν δεν έχει τέτοιο στόχο, τότε εμπίπτει στη σφαίρα του ιδιωτικού δικαίου και δεν μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο αναθεώρησης.

35

40

Αυτή είναι η προσέγγιση του Ανωτάτου Δικαστηρίου στις υποθέσεις *Savvas Yianni Valana and the Republic (Director of*

Lands and Surveys) 3 R.S.C.C. 91, *Antoniou and Others v. Republic* (1984) 3 C.L.R. 623, *Machlouzarides v. Republic* (1985) 3 C.L.R. 2342, *Photos Photiades and Others v. Takis Photiades and Others* (1988) 3 C.L.R. 2084. Η προσέγγιση αυτή έγινε από το
5 Ανώτατο Δικαστήριο και *Κλεοπάτρα Παντελίδου κ.ά. ν. Συμβουλίου Υδατοπρομήθειας Λευκωσίας* (1990) 3 Α.Α.Δ. 3397, όπου στις σελ 3401-3402 αναφέρονται τα ακόλουθα:

10 "Ένα όργανο κυβερνητικό, ή οργανισμός δημόσιου δικαίου, δυνατό να ενεργεί, είτε στη σφαίρα του δημόσιου δικαίου, είτε του ιδιωτικού δικαίου. Ενεργεί στη σφαίρα του δημόσιου δικαίου αν ο πρωταρχικός σκοπός της πράξης ή απόφασής του, στη συγκεκριμένη περίπτωση, είναι η προώθηση δημόσιου σκοπού.

15 Η ρύθμιση αστικών περιουσιακών δικαιωμάτων είναι θέμα ιδιωτικού δικαίου και δεν αποτελεί πράξη ή απόφαση με το νόημα του Άρθρου 146.1 του Συντάγματος.

20 Κριτήριο για την κατάταξη της πράξης στο δημόσιο δίκαιο είναι η φύση της πράξης ή απόφασης, το δημόσιο συμφέρο που σκοπεύει να προαγάγει και το ενδιαφέρο του κοινού γενικά, ή μέρος αυτού. Η πράξη, βεβαίως, πρέπει να παράγει νομικά αποτελέσματα με άμεση νομική ισχύ."

25 Ανεξάρτητα με την πιο πάνω αρχή, το ζήτημα θα πρέπει επίσης να εξετασθεί ως προς το κατά πόσον η προσβαλλόμενη απόφαση με την οποία εγκρίθηκε το ενδιαφερόμενο μέρος Γ.Α. Καλλίμαχος και Υιός για ενοικίαση του ακινήτου του, που κατάληξε στη σύναψη της σχετικής συμβάσεως ενοικιάσεως, αποτελεί διμερή ή μονομερή διοικητική διαφορά, και τούτο γιατί η διοικητική διαφορά που εμπίπτει στη δικαιοδοσία του Ανωτάτου Δικαστηρίου, αφορά μόνο διοικητική πράξη που προέρχεται
30 από διοικητικό όργανο, που καθορίζει μονομερώς τι είναι δίκαιο σε μια συγκεκριμένη περίπτωση.

35 Στην συγκεκριμένη περίπτωση δεν υπήρξε διαγωνισμός, όπως ισχυρίστηκε ο δικηγόρος των αιτητών, και ούτε προκηρύχθηκαν προσφορές. Πέραν τούτου, οι περί Αποθηκών Κανονισμοί, δεν εφαρμόζονται για ενοικιάσεις ακινήτων από το κράτος, όπως υπήρξε εισήγηση. Το Υπουργείο Οικονομικών, με τη δημοσίευσή του και τους όρους που έθεσε, ουσιαστικά ζήτησε "Δηλώσεις Ενδιαφέροντος" από ιδιοκτήτες υποστατικών και ενέργησε με βάση τις Γενικές Διατάξεις, Κεφ. Χ, που δίδουν το δικαίωμα στη Δι-

οίκηση, ακόμα και χωρίς καμιά δημοσίευση στον τύπο, να προβεί σε άμεσες διαπραγματεύσεις και σύναψη συμβάσεως ενοικιάσεως ακινήτων, χωρίς την προκήρυξη προσφορών.

Στην προκειμένη περίπτωση, εκτός από τις "Δηλώσεις Ενδιαφέροντος", οι ενδιαφερόμενοι έπρεπε να δώσουν και ορισμένες λεπτομέρειες και να ικανοποιήσουν τους όρους που τέθηκαν. Αν ένα ή περισσότερα κτίρια εκρίνοντο κατ' αρχήν ικανοποιητικά, τα κτίρια αυτά θα επιθεωρούντο από την Επαρχιακή Επιτροπή Καθορισμού Ενοικίων Λευκωσίας και θα εσυζητείτο με τους ιδιοκτήτες το ύψος του ενοικίου και οι όροι ενοικιάσεως (βλ. Παράρτημα 2).

Κάτω απ' αυτές τις συνθήκες, οι καθ' ων η αίτηση δεν αποφάσισαν μονομερώς να συμβληθούν με το ενδιαφερόμενο μέρος, αλλά τουναντίον, έθεσαν το κράτος σε ίση μοίρα με τους ιδιοκτήτες των ακινήτων, με τους οποίους θα διαπραγματεύοντο το ύψος του ενοικίου και αυτό έπραξαν. Συνεπώς δε θα αποφάσιζαν μονομερώς, χωρίς να καταλήξουν σε συμφωνία με ένα από τους ιδιοκτήτες.

Από τα αδιαμφισβήτητα γεγονότα, γίνεται καθαρό πως πριν από τη σύναψη της συμβάσεως ενοικιάσεως, δεν υπήρξε μονομερής ενέργεια της διοίκησης έναντι του διοικούμενου, στοιχείο που είναι αναγκαίο για τη δημιουργία μονομερούς διοικητικής πράξης, που να εμπίπτει στη σφαίρα του δημοσίου δικαίου και να είναι προσβλητή, σύμφωνα με τη θεωρία της "αποσπάσεως των πράξεων", κάτω από το άρθρο 146 του Συντάγματος. (Βλ. Στασινόπουλος, Δίκαιο των Διοικητικών Διαφορών, 4η έκδοση, σελ. 184).

Η μη αποδοχή της "Δήλωσης Ενδιαφέροντος" των αιτητών, δεν εμπίπτει στους κανόνες δημοσίου διαγωνισμού, όπως υπάρχει ισχυρισμός και ούτε είναι μονομερής πράξη ή απόφαση της διοίκησης, στοιχείο που είναι αναγκαίο για τη δημιουργία δικαιωμάτων και υποχρεώσεων δημοσίου δικαίου. Πέραν τούτου, το δημόσιο συμφέρον στη συγκεκριμένη περίπτωση είχε πολύ περιορισμένες συνέπειες για το ευρύτερο κοινό και ο πρωταρχικός σκοπός της πράξης ή απόφασης δεν ήταν η προώθηση δημοσίου σκοπού.

Παρόμοια προσέγγιση έγινε από το Ανώτατο Δικαστήριο στην υπόθεση *The Freshops Ltd v. R.* (1987) 3 C.L.R. 2081, όπου κρίθηκε πως η εκμίσθωση από το κράτος καταστήματος αθασμολόγητων ειδών στην αιτήτρια εταιρεία, αποτελούσε πράξη ιδιωτικού δικαίου, για το λόγο ότι ήταν προϊόν των συμβατικών σχέσεων των μερών, οι οποίες κατέληξαν στην υπογραφή μιας σύμβασης

εκμίσθωσης με τον ίδιο τρόπο που υπογράφονται τα σχετικά συμβόλαια μεταξύ αντισυμβαλλομένων φυσικών προσώπων.

5 Όπως τονίστηκε στην πιο πάνω υπόθεση, πράξεις της διοίκησης οι οποίες είναι προϊόν άσκησης δικαιωμάτων ιδιωτικού δικαίου του κράτους ή παρεμπίπτουσες προς αυτές, στερούνται του στοιχείου μονομερούς έκφρασης της θέλησης της διοίκησης, που είναι το καθοριστικό στοιχείο της γένεσης δικαιωμάτων και υποχρεώσεων δημοσίου δικαίου.

10 Χρήσιμη αναφορά θα μπορούσε, επίσης, να γίνει και στην απόφαση *Westpark Ltd v. R.* (1987) 3 C.L.R. 1473, όπου κρίθηκε πως η επίδικη απόφαση ενέπιπτε στη σφαίρα του ιδιωτικού δικαίου, για το λόγο ότι το δημόσιο συμφέρον σε σχέση με την επίδικη πράξη είχε πολύ περιορισμένες συνέπειες για το ευρύτερο κοινό.

20 Για όλους τους πιο πάνω λόγους, έχω καταλήξει στο συμπέρασμα πως η επίδικη απόφαση των καθ' ων η αίτηση, δεν εμπίπτει στη σφαίρα του δημοσίου δικαίου και δεν είναι προσβλητή διοικητική πράξη δυνάμει του άρθρου 146 του Συντάγματος, για να έχει δικαιοδοσία το Ανώτατο Δικαστήριο να την εκδικάσει.

25 Ενόψει της κατάληξης αυτής, δεν κρίνω σκόπιμο να υπεισέλθω στην ουσία της προσφυγής.

Η προσφυγή απορρίπτεται με £250 έξοδα εναντίον των αιτητών.

*Η προσφυγή απορρίπτεται με
£250,- έξοδα εναντίον των αιτητών.*