

29 Μαρτίου, 1996

[ΠΙΚΗΣ, Π., ΔΗΜΗΤΡΙΑΔΗΣ, ΑΡΤΕΜΗΣ, ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΙΔΗΣ, ΚΑΛΛΗΣ,  
Δ/στές]

ΚΑΝΙΚΑ HOTELS LTD ΚΑΙ ΑΛΛΟΙ,

Εφεσείοντες-Αιτητές,

v.

ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΑΠΟΧΕΤΕΥΣΕΩΝ ΛΕΜΕΣΟΥ-ΑΜΑΘΟΥΝΤΑΣ,

Εφεσίβλητου-Καθ' ου η αίτηση.

(Αναθεωρητική Έφεση Αρ. 1491).

5 Αναθεωρητική δικαιοδοσία — Μόνο ατομικές διοικητικές πράξεις υπό-  
κείνται στην αναθεωρητική δικαιοδοσία του Ανωτάτου Δικαστηρίου  
με βάση το Άρθρο 146 του Συντάγματος — Με ποίο κριτήριο κατα-  
τάσσεται μια πράξη σε διοικητική ή όχι — Πως διακρίνεται η ατομι-  
κή διοικητική πράξη από την κανονιστική πράξη — Κατά πόσο γνω-  
στοποίηση που καθόριζε το πληρωτέο τέλος για το 1991 και το χρόνο  
και τόπο πληρωμής του, στην παράγραφο 3 του Παραρτήματος 1 των  
περί Αποχетеύσεων Λεμεσού-Αμαθούντας Κανονισμών του 1991 (οι  
10 Κανονισμοί), είναι εκτελεστή διοικητική πράξη υποκείμενη στην ανα-  
θεωρητική δικαιοδοσία του Ανωτάτου Δικαστηρίου.

Αίτηση ακυρώσεως — Κανονιστικές πράξεις της διοίκησης — Δεν  
μπορούν να προσβληθούν με προσφυγή.

15 Η προσφυγή των αιτητών, για κήρυξη των Κανονισμών και της  
πράξης των καθ' ων η αίτηση, που καθόριζε ετήσιο τέλος για ξενο-  
δοχεία και αδειούχα οργανωμένα διαμερίσματα στο Παράρτημα 1  
των Κανονισμών, σε αντισυνταγματικούς, παράνομους και άκυ-  
ρους, απορρίφθηκε προδικαστικά, γιατί θεωρήθηκε ότι η προσβαλ-  
20 λόμενη πράξη ήταν κανονιστική και όχι ατομική διοικητική πράξη  
υποκείμενη στην αναθεωρητική δικαιοδοσία του Δικαστηρίου με  
βάση το Άρθρο 146 του Συντάγματος.

25 Στην έφεση, οι αιτητές ισχυρίστηκαν, ότι το Δικαστήριο εσφαλ-  
μένα έκρινε ότι η παράγραφος 3 του Παραρτήματος 1 ήταν κανονι-  
στική πράξη και εισηγήθηκαν ότι η παράγραφος αυτή διαχωρίζεται  
από τους Κανονισμούς, γιατί με αυτή καθορίζεται από το Συμβού-

λιο το πληρωτέο τέλος, καθώς και ο χρόνος και τόπος πληρωμής του για το 1991, γεγονός που αποτελεί, παρά την ενσωμάτωσή του στους Κανονισμούς, στην ουσία διοικητική πράξη.

Η Ολομέλεια του Ανωτάτου Δικαστηρίου αποδέχθηκε την έφεση και αποφάνθηκε ότι: 5

Η κανονιστική πράξη διακρίνεται από την ατομική, λόγω εννοιολογικής και όχι αριθμητικής γενικότητας, που παρέχει στην πράξη την δυνατότητα εφαρμογής της σε αόριστες περιπτώσεις που είτε ήδη υπάρχουν, είτε θα υπάρξουν στο μέλλον. Το νομικό περιεχόμενο της κανονιστικής πράξης δεν εξαντλείται με μία εφαρμογή αλλά διατηρεί τη δυνατότητα να προκαλεί νέες εφαρμογές σε αόριστες και μέλλουσες περιπτώσεις που συγκεντρώνουν τις προϋποθέσεις που έχει θέσει η πράξη. 10 15

Η παράγραφος 3 του Παραρτήματος 1 μπορεί και πρέπει να διαχωρισθεί από το υπόλοιπο μέρος των Κανονισμών γιατί αποτελεί ουσιαστικά διοικητική πράξη, εναντίον της οποίας χωρεί προσφυγή. 20

Το γεγονός ότι επελέγη να ενσωματωθεί η γνωστοποίηση αναφορικά με τα τέλη του έτους 1991 στους Κανονισμούς και συγκεκριμένα στο Παράρτημα 1, αντί να ληφθεί με ξεχωριστή διοικητική πράξη με γνωστοποίηση, όπως προνοεί ο Κανονισμός 34, δεν μπορεί να αλλάξει τη φύση της πράξης. 25

Ως εκ τούτου, υπάρχει η απαιτούμενη αναθεωρητική δικαιοδοσία για εκδίκαση της υπόθεσης με βάση το Άρθρο 146 του Συντάγματος. 30

*Η έφεση επιτρέπεται με έξοδα υπέρ των εφεσειόντων.*

*Υποθέσεις που αναφέρθηκαν:* 35

*Paraphilippou v. The Republic, 1 R.S.C.C. 62,*

*Police v. Hondrou, 3 R.S.C.C. 82,*

*Lanitis Farm Ltd v. The Republic (1982) 3 C.L.R. 124,* 40

*Δημητριάδη και Άλλοι ν. Υπουργικού Συμβουλίου και Άλλων (1996) 3 Α.Α.Δ. 85.*

Έφεση.

5 Έφεση εναντίον της απόφασης Δικαστή του Ανωτάτου Δικαστηρίου Κύπρου (Στυλιανίδη, Δ.) που δόθηκε στις 20 Δεκεμβρίου, 1991 (Αριθμός Προσφυγής 543/91) με την οποία απορρίφθηκε η προσφυγή των εφεσειόντων εναντίον της απόφασης του Συμβουλίου Αποχτετεύσεων Λεμεσού - Αμαθούντας αναφορικά με τους κανονισμούς για καθορισμό τελών για ξενοδοχεία και αδειούχα οργανωμένα διαμερίσματα.

10

Π. Παύλου, για τους Εφεσειόντες.

Ν. Ιωάννου (κα) με τον Χρ. Γεωργιάδη, για τον Εφεσίβλητο.

15

*Cur. adv. vult.*

ΠΙΚΗΣ, Π.: Την ομόφωνη απόφαση του Δικαστηρίου θα δώσει ο Π. Αρτέμης, Δ.

20

ΑΡΤΕΜΗΣ, Δ.: Το πρωτόδικο Δικαστήριο απέρριψε την προσφυγή των αιτητών με την οποία ζητούσαν: 1) δήλωση ότι οι περί Αποχτετεύσεων Λεμεσού-Αμαθούντας Κανονισμοί του 1991 και ειδικά ο Κανονισμός 32 αυτών των Κανονισμών ήταν αντισυνταγματικοί, παράνομοι και άκυροι και 2) δήλωση ότι η πράξη των καθ' ων η αίτηση με την οποία καθόρισαν ετήσιο τέλος για ξενοδοχεία και αδειούχα οργανωμένα διαμερίσματα που περιλαμβάνεται στο Παράρτημα 1 των πιο πάνω Κανονισμών (Κ.Δ.Π. 99/91), είναι αντισυνταγματικοί, παράνομοι και άκυροι.

25

30

Η προσφυγή των αιτητών απορρίφθηκε προδικαστικά, γιατί θεωρήθηκε ότι η προσβαλλόμενη πράξη είναι κανονιστική και όχι ατομική διοικητική και ως εκ τούτου δεν υπόκειται στην αναθεωρητική δικαιοδοσία του Δικαστηρίου με βάση το Άρθρο 146 του Συντάγματος. Εφεσιβάλλοντας την απόφαση αυτή οι αιτητές επικεντρώνουν την έφεσή τους στη δεύτερη θεραπεία, ήτοι προβάλλουν τον ισχυρισμό ότι το Δικαστήριο λανθασμένα θεώρησε την παράγραφο 3 του Παραρτήματος 1 των πιο πάνω κανονισμών ως κανονιστική πράξη, προτάσσοντας το επιχείρημα, ότι η παράγραφος αυτή διαχωρίζεται από τους Κανονισμούς, γιατί με αυτή καθορίζεται από το Συμβούλιο το πληρωτέο τέλος καθώς και ο χρόνος και τόπος πληρωμής του για το 1991, γεγονός που στην ουσία αποτελεί διοικητική πράξη, έστω και αν έχει ενσωματωθεί στους πιο πάνω Κανονισμούς.

35

40

Σύμφωνα με τον Κανονισμό 34, τα τέλη που θα επιβάλλονται δυνάμει των Κανονισμών 32 και 33 "είναι πληρωτέα κάθε χρόνο κατά το χρόνο ή χρόνους και στον τόπο ή τόπους τους οποίους εκάστοτε θα καθορίζει το Συμβούλιο με γνωστοποίηση, η οποία θα δημοσιεύεται στην Επίσημη Εφημερίδα της Δημοκρατίας και σε τρεις ημερήσιες εφημερίδες". Στις παραγράφους 1 και 3 του Παραρτήματος 1 καθορίζεται ο υπολογισμός των τελών για τα διάφορα υποστατικά. Με την παράγραφο 3 ουσιαστικά τα τέλη για το 1991 καθίστανται πληρωτέα εντός του 1991.

Ο ευπαίδευτος συνήγορος των αιτητών επιχειρηματολόγησε ότι η παράγραφος αυτή δεν μπορεί να θεωρηθεί ως κανονιστική πράξη γενικής εφαρμογής, αλλά, υποστήριξε, είναι ατομική διοικητική πράξη, η οποία μπορεί και πρέπει να διαχωρισθεί από τους υπόλοιπους Κανονισμούς, ανέφερε δε στο Δικαστήριο ότι, αν δεν ήταν έτσι, τότε οι αιτητές δε θα είχαν καμιά θεραπεία εναντίον της επιβολής πληρωμής των τελών αυτών, γιατί το μόνο που θα απόμνε πλέον θα ήταν η εκτέλεση της πράξης αυτής με ένταλμα πληρωμής.

Το κριτήριο αν μία πράξη είναι διοικητική ή όχι δεν είναι μόνο τυπικό, δηλαδή δεν εξαρτάται μόνο από την φύση του οργάνου που προβαίνει στην πράξη αλλά είναι κυρίως ουσιαστικό· δηλαδή πρέπει και το περιεχόμενο της πράξης να είναι διοικητικής φύσης. Έτσι, δεν μπορούν να προσβληθούν απευθείας με προσφυγή κανονιστικές πράξεις της διοίκησης που έχουν νομοθετικό περιεχόμενο (δέστε *Παπαφιλίππου v. Republic*, 1 R.S.C.C. 62 και *Police v. Hondrou*, 3 R.S.C.C. 82). Η κανονιστική πράξη είναι πράξη που θέτει κανόνες που ως επί το πλείστον είναι κανόνες δικαίου και δημιουργεί, λόγω της φύσης της, καταστάσεις γενικές, απρόσωπες και αντικειμενικές. Σε αντίθεση, η ατομική διοικητική πράξη δημιουργεί υποκειμενικές καταστάσεις εξατομικεύοντας ένα κανόνα δικαίου και εφαρμόζοντας τον στη κάθε συγκεκριμένη περίπτωση. Χαρακτηριστικό γνώρισμα της κανονιστικής πράξης που τη διακρίνει από την ατομική είναι η γενικότητα, εννοιολογική γενικότητα και όχι αριθμητική, που παρέχει στην πράξη την δυνατότητα εφαρμογής της σε περιπτώσεις αόριστες που είτε ήδη υπάρχουν είτε θα υπάρξουν στο μέλλον. Το δε νομικό περιεχόμενο της κανονιστικής πράξης δεν εξαντλείται με μία εφαρμογή αλλά διατηρεί τη δυνατότητα να προκαλεί νέες εφαρμογές σε αόριστες και μέλλουσες περιπτώσεις που συγκεντρώνουν τις προϋποθέσεις που έχει θέσει η πράξη. (*Lanitis Farm Ltd v. Republic* (1982) 3 C.L.R. 124).

Για τη διάκριση μεταξύ κανονιστικής πράξης και ατομικής διοικητικής πράξης δέστε και την πρόσφατη απόφαση της Ολομέ-

λειας στις υποθέσεις *Δημητριάδη και Άλλοι ν. Υπουργικού Συμβουλίου και Άλλων*, Συνεκδ. Προσφυγές αρ. 1029/85 κ.α ημερ. 13.3.96.

- 5 Όπως υποστήριξε ο ευπαιδευτος συνήγορος των αιτητών ενδεικτικό του ότι η παράγραφος 3 είναι διοικητικής φύσεως πράξη χωρίς γενική εφαρμογή αλλά ισχύουσα μόνο αναφορικά με το έτος 1991, είναι και το γεγονός ότι με την Κ.Δ.Π. 380/91, ημερ. 27.12.91, καταργήθηκε η παράγραφος 3 του Παραρτήματος 1 και ακολούθως με την Κ.Δ.Π. 86/94 καταργήθηκε ολόκληρο το Παράρτημα 1.

- 15 Έχουμε εξετάσει με προσοχή την επιχειρηματολογία που τέθηκε ενώπιόν μας και την επίδικη απόφαση του πρωτόδικου Δικαστηρίου και καταλήξαμε στο συμπέρασμα ότι αυτή ήταν εσφαλμένη. Συμφωνούμε με το συνήγορο των αιτητών ότι η παράγραφος 3 του Παραρτήματος 1 μπορεί και πρέπει να διαχωρισθεί από το υπόλοιπο μέρος των Κανονισμών γιατί στην ουσία αποτελεί εκτελεστή διοικητική πράξη, εναντίον της οποίας χωρεί προσφυγή. Αυτή συνιστά ουσιαστικά την γνωστοποίηση στην οποία αναφερθήκαμε πιο πάνω, που απαιτεί ο Κανονισμός 34 και που πρέπει να δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Δημοκρατίας και σε τρεις ημερήσιες εφημερίδες. Αν η απόφαση αυτή λαμβανόταν με 20 ξεχωριστή διοικητική πράξη με γνωστοποίηση όπως προνοεί ο Κανονισμός 34, τότε σίγουρα θα μπορούσε να αποτελέσει αντικείμενο προσφυγής δυνάμει του Άρθρου 146. Το γεγονός ότι επελέγη όπως η γνωστοποίηση αυτή αναφορικά με τα τέλη του έτους 25 1991 ενσωματωθεί στους Κανονισμούς και συγκεκριμένα στο Παράρτημα 1, δεν μπορεί να αλλάξει τη φύση της πράξης.

- 30 Ως εκ τούτου, ανατρέπουμε την απόφαση του πρωτόδικου Δικαστηρίου, αναγνωρίζοντας την ύπαρξη δικαιοδοσίας για την εκδίκαση της υπόθεσης με βάση το Άρθρο 146 του Συντάγματος. Τα έξοδα επιδικάζονται υπέρ των εφεσσιόντων.

*Η έφεση επιτρέπεται με έξοδα υπέρ των εφεσσιόντων.*